



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위 논문

제도적 보호수단에 대한 인식과
공익신고 의사 간의 관계에 관한 연구

2014년 8월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학 전공
김 기 선

국문 초록

본 연구는 공익신고자 보호를 위한 여러 제도적 수단들에 대한 인식과 공익신고 의사 사이에 어떤 관계가 있는지를 분석하고, 분석 결과를 통해 개선방안을 모색하기 위한 연구이다.

공익신고자 보호제도는 공공부문의 부패나 민간부문의 각종 국민의 건강과 안전, 환경 등을 위협하는 공익침해행위를 신고한 사람이 그 신고 때문에 보복을 받은 경우 권한 있는 기관에 의하여 원상회복 등 보호를 해주는 제도를 말한다. 조직적·관행적으로 이루어지거나 그 수법이 복잡하고 지능적인 부패와 공익침해행위는 더 이상 행정기관의 감시·적발 능력만으로는 대응하기 어려운 한계에 직면함에 따라 공익신고자 보호제도를 도입하는 국가들이 늘어나고 있다.

한국의 경우에도 2002년부터 구 ‘부패방지법’에 의해 부패신고자 보호 및 보상 제도가 시행된 이래 신고 때문에 보복이나 불이익을 받은 신고자를 보호함으로써 공익신고의 정당성에 대한 사회적 인식을 확산하고 부패신고자를 보호하는 데에 어느 정도 기여해 온 것으로 평가되고 있다. 이러한 성과는 보호대상 신고의 내용을 공익침해행위로까지 확대하는 ‘공익신고자 보호법’ 제정(2011년)의 디딤돌이 되었다.

그렇지만 여전히 법적 보호의 대상이 되는 공익신고의 범위가 좁고 보호나 보상 수단의 효과성도 높지 않고, 이로 인하여 현행 제도가 공익신고를 활성화하는 데에 한계가 있다는 지적이 많다. 이와 관련하여 여러 선행 연구에서 공익신고의 의지·의사에 영향을 미치는 요인들을 연구하였는데 주로 개인적 측면과 문화적·환경적 측면의 요인 연구가 많고 제도적 요인을 포함한 일부 연구의 경우에도 보호 및 보상을 위한 개별적이고 구체적인 하위수단에 관한 연구는 거의 없었다. 단기간에 변화의 폭이 크지 않은 개인적 측면과 문화적·환경적 측면의 요인에 비해 제도적 요인은 공익신고자 보호에 직접적이고 강력한 영향을 미칠 수 있고

나아가 개인적 측면과 문화적·환경적 측면의 요인의 변화까지 이끌어 낼 수 있다는 점을 고려하면 제도적 요인에 관한 연구가 더 활발하게 이루어질 필요가 크다.

이러한 문제의식을 가지고 본 연구에서는 제도적 요인에 초점을 맞추기 위해 현행 공익신고자 보호제도의 11개의 하위 수단의 효과성, 선행 연구에서 제시되었던 개선방안의 선호 정도 및 신고의사 유무에 대해 400명이 넘는 공직자·일반인·공익신고자를 상대로 설문조사를 하였고, 그 결과를 토대로 제도적 수단들에 대한 인식과 공익신고 의사 간의 관계를 분석하고 정책적 함의를 도출하였다. 11개의 하위 수단은 ①보호받는 공익신고의 요건에 관한 것 3개(부패·공익침해행위의 범위, 신고내용에 관한 증거제출의무, 신고 접수기관이 범위), ②보호수단 6개(신고자의 신분비밀 보호제도, 해고·징계 등 불이익에 대한 보호제도, 생명·신체 위협으로부터 보호제도, 부패·공익침해행위 가담 신고자의 책임 감면제도, 소속기관의 비밀사항 신고자 법적 책임 면제제도, 화해권고 제도), ③보상수단 2개(보상금 지급, 구조금 지급)이었다.

이러한 과정을 통해 얻은 본 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 우선 공직자 집단(225명)과 일반인 집단(216명)의 응답에 대해 독립표본 T 검정을 한 결과 두 집단 모두에서 신고의사 유무 집단 간 통계적으로 유의한 평균 차이를 보이고 있는 것은 신고자 신분비밀 보장제도, 해고·징계 등 불이익의 보호제도, 부패·공익침해행위 가담 신고자의 법적 책임 감면제도, 보상금 지급제도, 구조금 지급제도로 확인되었다. 공직자의 경우에는 생명·신체 위협으로부터 보호제도, 비밀사항 신고자의 법적 책임 면제제도, 화해권고 제도도 신고의사가 없는 집단과 있는 집단 간 통계적으로 유의미한 평균의 차이가 있는 것으로 확인되었다. 반면에 부패·공익침해행위의 범위, 증거제출 의무 및 신고 접수기관의 범위는 공직자와 일반인 모두에게서 신고의사가 없는 집단과 있는 집단 간 통계적으로 유의미한 평균이 차이가 나타나지 않았다. 따라서 통계적으로 의미

있는 평균의 차이가 존재하는 제도적 보호수단들은 그 효과성에 관한 인식의 차이에 의해 신고의사의 유무가 갈리게 된다는 것을 보여준다고 할 것이다.

둘째, 공익신고의 요건과 관련해서는 영국의 ‘공익신고법’에서와 마찬가지로 모든 법률 위반행위를 공익신고의 대상으로 확대할 필요가 있다. 신고내용에 관한 증거제출 의무와 관련해서는 신고 오·남용의 부작용을 예방하면서도 본질적으로 수사의 단서만을 제공하는 신고자의 역할을 고려할 때 신고자가 제출한 증거를 이해관계 없는 제3자가 판단했을 때에도 부패행위나 공익침해행위가 발생했다는 합리적인 의심이 드는 경우에는 증거제출 의무를 충족한 것으로 보도록 개선하는 것이 바람직하다.

신고 접수기관의 범위와 관련해서는 예외적인 경우에 시민단체나 언론기관에 신고할 수 있도록 허용하되, 부작용을 예방할 수 있는 장치도 충분히 검토하여야 한다.

셋째, 신고자에 대한 보호제도와 관련해서는 먼저 부패 신고자의 신분 공개에 대한 처벌을 ‘공익신고자 보호법’에 따른 처벌 수준으로 강화하여야 한다. 해고나 징계와 같은 불이익에 대해서는 국민권익위원회에서 신고자를 파견받거나 채용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 부패·공익침해 가담 신고자 법적 책임 감면과 관련해서는 형사처벌이나 징계 외에 행정처분에까지 확대할 필요가 있다.

넷째, 현행 보상금 지급비율(4-20%)을 높이되 직업적 신고꾼에 대한 보상금 제한 장치도 함께 마련할 필요가 있다.

다섯째, 신고시점에서 보호대상인지 여부를 명확하게 하기 위해 성실 신고 의무와 같은 간접적인 방식 대신에 신고자가 신고 당시 신고 내용에 대한 합리적인 믿음이나 근거를 가지고 있었다면 보호대상으로 규정하는 직접적인 방식을 도입할 필요가 있다.

여섯째, 신고자의 가족에 대한 보호는 현행 신변위협에 대한 보호 외에 그 가족의 사회경제적 생활 관계에서 입을 수 있는 불이익에 대한 보호까지로 확대하여야 한다.

마지막으로 권익위법의 보복행위자에 대한 처벌 수준을 ‘공익신고자 보호법’과 같은 수준으로 강화할 필요가 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 공익신고자 보호제도는 효과적인 부패나 공익침해행위 적발수단이기도 하지만 보다 근본적으로는 모든 사회 구성원이 조직 내에서 부패나 위법행위에 가담하도록 강요받지 않고, 나아가 자신의 양심을 지키고 이를 시정하기 위해 자유롭게 반대의견을 표현할 수 있도록 하는 중요한 제도적 기반이다. 따라서 앞에서 소개한 것과 같은 제도적 개선 작업이 조속히 이루어질 수 있도록 국민권익위원회 등 관계 기관의 노력이 필요하고, 아울러 제도개선 자체만으로 모든 문제가 한 번에 해결되는 것은 아니므로 공익신고에 대한 일부 부정적인 사회적 인식을 바꾸어 나가는 활동도 활발히 전개될 필요가 있다.

주요어 : 신고, 부패, 공익침해행위, 보호, 보상, 국민권익위원회

학 번 : 99921-752

<목차>

제1장 서론	1
제1절 연구 목적	1
제2절 연구의 대상과 범위	2
제3절 연구 방법	3
제2장 연구의 이론적 배경	4
제1절 공익신고의 의의	4
제2절 공익신고의 발생 원인에 관한 이론적 논의	6
1. 개인적 차원의 접근	6
2. 문화적·환경적 측면에서의 접근	8
3. 제도적 측면에서의 접근	9
4. 소결	11
제3절 선행 연구의 검토	12
1. 기존 연구의 검토	12
2. 기존 연구의 시사점 및 한계	21
제4절 공익신고자 보호제도 개관	25
1. 제도의 필요성	25
2. 국제적 동향	26
3. 각국의 공익신고자 보호제도 비교	29
4. 한국의 신고자 보호제도 운영 현황	47
제3장 연구 설계	58
제1절 연구문제	58
제2절 가설 및 변수의 설정	59
1. 가설의 설정	59

2. 독립변수와 종속변수	60
제3절 조사 설계	63
1. 연구방법 - 서베이	63
2. 자료분석 방법	66
제4장 조사 결과의 분석	67
제1절 설문조사 표본의 인구통계학적 배경	67
제2절 설문 문항별 응답결과 분석	70
1. 집단별 신고의사 유무 및 평균값 비교	70
2. 보호대상 신고의 요건 관련 규정	73
3. 신고자에 대한 보호 관련 규정	75
4. 신고자에 대한 금전적 지원 관련 규정	81
5. 신고의사 유무와 제도적 요인 간 관계	82
6. 개선방안 설문 결과	88
7. 신고의사 유무 집단별 평균의 통계적 분석	91
제3절 분석 결과의 시사점 및 정책적 함의	92
1. 보호대상 신고의 요건 관련 규정	92
2. 신고자에 대한 보호 관련 규정	95
3. 신고자에 대한 금전적 지원 관련 규정	99
4. 기타	100
제5장 결론	103
제1절 연구의 요약	103
제2절 연구의 의의 및 한계	105
1. 연구의 의의	105
2. 연구의 한계	106

<참고문헌>	108
--------------	-----

<부록>

1. 미국의 민간부분 공익침해행위 신고자 보호법률 현황	113
2. 공익침해행위 신고대상 법률	115
3. 요인분석 결과	120
4. 공직자·일반인에 대한 독립표본 T 검정 결과	121
5. 설문지	123

<Abstract>	153
------------------	-----

〈표 목차〉

<표 1> 공익신고 유인에 관한 선행 연구 주요 결과 요약	17
<표 2> 공익신고의 개인적 측면의 요인	22
<표 3> 공익신고의 문화적·환경적 측면의 요인	22
<표 4> 공익신고의 제도적 측면의 요인	23
<표 5> 연도별 부패신고 접수 현황	47
<표 6> 부패신고 처리 현황	48
<표 7> 연도별 조사기관 이첩사건 처리 결과	49
<표 8> 조사기관 이첩사건 조사결과 조치내용	50
<표 9> 연도별 공익침해행위 신고 접수 현황	51
<표 10> 공익침해행위 신고 처리 현황	51
<표 11> 연도별 조사기관 이첩·송부 사건 처리 결과	52
<표 12> 이첩·송부사건 조사결과 조치내용	52
<표 13> 신분보장조치요구 사건의 처리 현황	53
<표 14> 보호규정 위반자에 대한 과태료 부과 현황	54
<표 15> 신분보호조치 요구 처리 현황	54
<표 16> 신분공개 여부 확인 요구 처리 현황	54
<표 17> 신분보호조치 요구 처리 현황	55
<표 18> 연도별 부패신고자 보상금 지급 현황	56
<표 19> 연도별 부패신고자 포상금 지급 현황	57
<표 20> 공익침해행위 신고자 보상금 집행 현황	57
<표 21> 독립변수	60
<표 22> 설문지 구성항목과 측정방법	65
<표 23> 설문 응답자의 인구통계학적 분포	69
<표 24> 부패행위나 공익침해행위 목격 시 신고의사 유무	70
<표 25> 문항별·집단별 평균값 비교	71
<표 26> 부패행위 또는 공익침해행위의 범위에 관한 인식	73

<표 27> 신고내용에 관한 증거제출 의무의 필요성에 관한 인식	74
<표 28> 신고 접수기관의 범위에 관한 인식	75
<표 29> 신고자의 신분비밀 보호제도의 효과성에 관한 인식	76
<표 30> 해고 등 보복으로부터의 보호제도의 효과성에 관한 인식	77
<표 31> 신체적 위협으로부터의 보호제도의 효과성에 관한 인식	77
<표 32> 부패·공익침해행위 가담 신고자의 법적 책임 감면제도의 효과 성에 관한 인식	78
<표 33> 비밀사항 신고 시 법적 책임 면제제도의 효과성에 관한 인식	79
<표 34> 화해권고 제도의 효과성에 관한 인식	80
<표 35> 보상금 지급제도의 효과성에 관한 인식	81
<표 36> 구조금 지급제도의 효과성에 관한 인식	82
<표 37> 신고의사 없는 경우의 복수 응답 결과	83
<표 38> 신고의사 없는 이유에 관한 자유 의견	84
<표 39> 신고의사 있는 경우 복수 응답 결과	86
<표 40> 신고의사 있는 이유에 관한 자유 의견	87
<표 41> 현행 제도에 관한 개선방안 복수 응답 결과	88
<표 42> 현행 제도 개선방안에 관한 자유 의견	89

<그림 목차>

<그림 1> 합리적 선택 신제도주의적 접근의 행동의 장	10
<그림 2> 연도별 부패신고 접수 건수 추이	47
<그림 3> 연도별 이첩사건 부패 적발률 추이	49

제1장 서론

제1절 연구 목적

본 연구는 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’ (이하 ‘권익위법’이라 한다) 및 ‘공익신고자 보호법’에 따른 신고자 보호 및 보상에 관한 여러 제도적 수단들에 대한 인식과 부패행위나 공익침해 행위를 알게 된 사람들의 공익신고 의사 사이에 어떤 관계가 있는지를 분석하고, 분석 결과를 통해 공익신고 활성화를 위해 어떤 제도적 수단을 강화해야 하는지를 모색하기 위한 연구이다.

신고자 보호제도는 부패행위나 공익침해행위를 신고한 사람(이하 ‘공익신고자’라 한다)이 그 공익신고 때문에 소속 기관이나 그 밖의 주체로부터 당하는 보복을 원상회복해 주고 나아가 그 공익신고가 공익에 기여한 경우로서 일정 요건을 충족하면 공익신고자에게 금전적 보상을 하는 제도이다.

2002년 구 ‘부패방지법’ 시행 및 2011년 ‘공익신고자 보호법’ 시행 이래 이러한 공익신고자 보호 및 보상 제도는 일반적으로 신고 때문에 받을 수 있는 보복이나 불이익, 그 밖의 정신적·경제적 어려움을 줄여줄 수 있어 잠재적인 공익신고자가 두려움 없이 실제로 공익신고를 하는 데에 기여해 온 것으로 평가되고 있다.

그렇지만 포괄적으로 공익신고자 보호 및 보상 제도라고 일컫는 경우에도 국가별로 구체적인 보호 및 보상 수단에서는 차이가 있는데, 그러한 세부적인 보호 및 보상 수단들 중에서 어떤 요인이 공익신고의 의사 형성 및 활성화에 더 큰 효과가 있는지에 관해서는 많이 연구된 바가 없다. 예를 들어 뒤에서 소개될 공익신고의 유인(誘因)에 관한 선행 연구와 공익신고자 보호제도의 개선방안에 관한 선행 연구를 전체적으로 살펴보면, 공익신고의 유인에 관한 선행 연구들은 공익신고의 실행과 관련하여

제도적 요인보다는 개인적 측면과 문화적·환경적 측면의 요인 연구가 주를 이루고 있고, 개선방안에 대한 선행 연구들은 경험적 연구를 통해 제시된 것이라기보다는 언론에 보도되는 일부 사례에 대한 직관적이고 당위적인 판단과 외국 입법례와의 비교법적 연구를 통해 현행 제도의 문제점과 개선방안을 지적·제시하는 데에 그치고 있다.

이러한 상황에서 만약 현행 제도적 수단들 중 어떤 제도적 수단이 공익신고의 유인 및 신고 활성화에 더 큰 영향을 미치는지, 나아가 실정법상 규정되어 있지 않은 제도적 수단들 중 어떤 수단들이 공익신고의 실행 및 활성화를 위해 더 중요하고 시급히 개선될 필요가 있는지를 경험적인 조사를 통해 확인할 수 있다면, 현행 공익신고자 보호제도의 발전방향을 구체적으로 모색하는 데에 큰 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다.

이에 본 연구에서는 현행 권익위법 및 ‘공익신고자 보호법’상 공익신고의 요건, 세부적인 보호 및 보상 제도에 대한 인식과 공익신고의 의사와의 관계를 설문조사를 통해 분석함으로써 현행 제도의 효과성을 확인하고 공익신고자 보호제도의 발전방안을 모색하고자 한다.

제2절 연구의 대상과 범위

본 연구의 대상은 권익위법 및 ‘공익신고자 보호법’상 공익신고자 보호 제도이다. 두 법률에 따른 보호대상이 되는 공익신고의 요건, 신고자 보호 및 보상에 관한 세부적인 제도적 수단, 현행 제도에 대해 그동안 여러 연구에서 제시된 개선방안들의 현황을 살펴보고, 이러한 제도적 수단들에 대한 인식과 공익신고의 의사와의 관계를 분석함으로써 공익신고의 실행 및 활성화에 좀 더 효과적인 주요 제도적 요인들을 확인하려고 한다. 이 과정에서 우리나라와 외국의 입법례를 비교·분석하는 작업도 수행한다.

제3절 연구 방법

본 연구를 위해 다음과 같은 연구 방법을 사용한다. 첫째, 문헌연구이다. 우선 현 실태의 정확한 파악을 위해 관계 법령인 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’상 공익신고의 요건과 세부적인 보호 및 보상 수단에 대해 검토한다. 아울러 관련 연구논문, 학위논문, 학술지 등도 수집 분석하여 현행 공익신고자 보호제도의 문제점과 이에 관한 주요 개선방안을 파악한다.

둘째, 현행 제도에 대한 인식과 공익신고 의사는 모두 주관적인 사항이므로 공직자, 일반인 및 실제 공익신고를 한 경험이 있는 사람들을 대상으로 설문조사를 할 계획이다. 현행 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’상 공익신고의 요건, 세부적인 보호 및 보상 수단과 공익신고 의사의 유무를 설문 문항으로 구성하여 각 문항별 응답자의 주관적 인식(독립변수)과 신고의사 유무(종속변수) 사이에 통계적으로 의미 있는 관계가 있는지 여부를 분석하려는 것이다.

마지막으로, 비교법적 연구를 할 계획이다. 신고자 보호 및 보상 제도는 미국, 영국, 캐나다, 일본 등 여러 나라에서도 시행되고 있으므로 우리의 제도와 비교하여 차이점이 있는 부분에 대해서는 설문 응답에 대한 분석 결과를 토대로 우리 제도에 대한 개선방안을 검토할 때 의미 있는 대안이 될 수 있으므로 본 연구를 위한 유용한 자료가 될 것이다.

제2장 연구의 이론적 배경

제1절 공익신고의 의의

‘whistleblowing’은 ‘whistle’과 ‘blowing’의 합성어로 직역하면 ‘호루라기를 부는 행위’를 의미하지만, 공익을 위해 부정과 비행을 외부에 알리는 행위에 대한 대명사처럼 사용되고 있다. 우리말로 ‘내부고발’, ‘공익제보’, ‘공익신고’ 등으로 다양하게 표현되고 있고 용어 간 다소 의미의 차이가 있는데 내부고발은 부정적 어감을 준다는 의견이 있고, 공익제보는 제보를 통해 어떤 정보를 알린다는 점에 방점이 있는 반면 공익신고는 신고를 통해 어떤 정보를 알린다는 점과 함께 신고를 할 경우 그에 대해 일정한 법률적 효과가 부여된다는 점을 내포하고 있으므로, 본 연구에서는 공익신고로 표현한다¹⁾.

공익신고(whistleblowing)의 의미에 관해서는 G20 반부패 행동계획상의 신고자 보호 원칙을 뒷받침하기 위해 OECD에서 연구한 보고서에서 지적인 바와 같이 공익신고에 대한 보편화된 법적 정의는 존재하지 않는다²⁾. 다만, 학문적으로나 관련 국제기구 또는 국제협약에서 정의하고 있는 공익신고의 개념을 소개하면 다음과 같다.

우선 Ralph Nader는 “Whistle-blowing”을 “공공의 이익이 자신이 몸담은 조직의 이익보다 우선해야 한다고 믿는 개인이 부패, 불법, 사기 및 해로운 행동에 연루된 조직을 고발하는 것”으로 정의하였다³⁾.

세계노동기구(International Labor Organization)는 “whistleblowing”을 “근로자나 전직 근로자가 사용자가 저지른 불법적이거나 비정상적이거나 위험하거나 비윤리적 행위를 보고하는 행위”로 정의하고 있다⁴⁾.

1) 다만, 선행 연구의 내용을 인용할 때에는 그 연구에서 사용하고 있는 표현을 그대로 인용한다.

2) OECD(2012), p.7

3) 김나영·최진욱(2010), p.2에서 재인용

유엔반부패협약(제33조)에서는 공익신고를 “누구든지 신의성실 원칙에 따라 합리적인 근거를 가지고 동 협약에 따른 범죄에 관한 사실을 소관 당국에 보고하는 행위”로 규정하고 있다⁴⁾.

Ralph Nader의 정의와 세계노동기구의 정의는 기본적으로 ‘조직의 내부자’가 조직 내에서 발생한 부정과 비리를 외부에 알리는 행위라는 것을 전제하고 있는 반면, 유엔반부패협약은 신고의 주체가 조직의 내부자인지 외부자인지를 구별하고 있지 않다.

신고 주체가 조직의 내부자인 경우 그 신고 때문에 보복을 당할 위험성이 커지는 것은 사실이나, 조직의 외부자인 신고자도 그러한 위험으로부터 완전히 자유로운 것은 아니고, 아울러 공익신고의 본질은 사회적으로나 법적으로 금지된 행위를 하거나 의무를 이행하지 않는 행위를 다른 사람이나 기관에 알리는 행위라는 점을 고려하면 굳이 공익신고의 주체를 조직 내부자로 한정할 필요는 없다고 본다. 특히 본 연구의 대상이 되는 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’상 신고자 보호제도에서는 ‘누구든지’ 공익신고를 할 수 있도록 규정하고 있으므로 본 연구에서는 특별한 언급이 없는 한 공익신고의 주체가 조직 내부자인지 외부자인지에 대해서는 달리 취급하지 않기로 한다.

공익신고에 대한 이해를 높이기 위해 실정법상의 정의와는 별도로 공익신고 볼 수 있는 행위의 특성과 범위에 관한 학문적 연구를 소개한다.

아래에서는 박홍식(1999)이 “내부고발”에 대한 연구에서 제시하고 있는 공익신고의 특성을 요약하였다⁶⁾.

박홍식은 내부고발의 첫 번째 특성으로 “공익적 행위”라는 점을 들고 있다. 즉 “내부고발은 조직이 불법, 사기나 사회에 유해한 비도덕적인 활동에 관여함으로써 공공의 불이익이 자신이 소속 근무하는 조직의 이익을 크게 상회하고 있다고 믿는 사람이 공개적으로 이를 밝히는 이타적

4) OECD(2012), p.7

5) OECD(2012), p.7

6) 박홍식(1999), p.32

행위”라는 것이다.

둘째, 내부고발은 “도덕적 행위”의 특성을 가진다고 본다. “내부고발은 개인의 양심적 판단, 전문직업적 윤리, 사회 일반에 대한 책임 등에 토대를 둔 윤리적 행위”라는 것이다. 따라서 “내부자에 의한 조직 비리의 공개행위라고 하더라도 이악한 저의 또는 악의적 보복에 의한 경우는 휘슬블로잉(whistleblowing)으로 정당화될 수 없는 것”으로 이해하고 있다.

셋째, 내부고발은 “외부적 행위”의 특성을 가진다고 본다. “내부고발은 조직 내부 비리의 대외적인 폭로”라고 이해한다. 그러면서도 “많은 연구자들은 내부의 동료나 다른 상급자, 또는 계선을 우회하여 직접 고위 관리층이나 인사부처 등의 조직 내부의 제도적인 경로를 통한 비리 사실의 고지 또는 보고행위도 내부고발로 본다.”는 점도 소개하고 있다.

이상에서 공익신고의 의미와 특성에 대해 살펴보았는데, 본 연구는 우리나라의 실정법상 신고자 보호제도에 관한 연구인 점을 고려하여 권익위법(제55조 등) 및 ‘공익신고자 보호법’(제2조제2호)상의 개념을 종합하여 부패행위나 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 관련 법률에서 정한 기관에 신고, 진정, 제보, 고소, 고발하거나 수사의 단서를 제공하는 행위라는 의미로 사용한다. 다만, 선행 연구 등을 소개하는 부분에서는 “내부고발” 등 그 연구에서 사용하고 있는 용어를 그대로 인용한다.

제2절 공익신고의 발생 원인에 관한 이론적 논의

1. 개인적 차원의 접근

공익신고는 결국 개인이 선택하는 행동이고 부패행위나 공익침해행위를 목격한 모든 사람이 공익신고를 하는 것은 아니라는 점을 고려하면 개인적인 가치관, 신념, 성향 등은 분명 공익신고 실행에 영향을 미친다고 할 것이다. 어떠한 문화적·환경적 제약조건에서도 그리고 공익신고

자 보호제도가 제도화되지 않은 상황에서도 종종 개인의 불이익을 기꺼이 감수하는 공익신고가 존재해 왔다는 점을 생각하면 이러한 논거는 부정되기 어렵다.

이러한 관점에서 박홍식(1999)은 국내외 연구를 종합적으로 검토한 후 내부고발의 발생은 개인적 차원에서 설명하는 것이 가장 중요하다고 하면서 개인적 차원의 이론으로 자질이론, 역할이론, 기대이론, 과정이론을 제시하고 있는 바, 아래에서는 박홍식(1999)의 연구내용을 요약하였다⁷⁾.

첫째, 자질이론(traits theory)은 내부고발의 원인을 개인의 특별한 기질에서 찾는 이론으로 내부고발자는 상대적으로 보다 강인한 의지와 오기를 가지고 있다고 본다. 구체적으로 살펴보면 내부고발자는 규범이나 믿음, 원칙에 철두철미하고 완고한 사람이고, 조직의 권력과 통제, 관행을 거부, 뛰어넘을 수 있는 불굴의 용기, 의지, 정신의 소유자이며, 자신의 미래를 희생 또는 위험에 빠뜨릴 결단을 기꺼이 감당하고자 하는 사람이고, 묵인, 외면, 타협보다는 행동에 대한 강한 의무감을 갖고 있는 사람이라는 것이다. 이러한 자질이론에 따르면 결국 내부고발의 발생을 극도의 원칙주의자, 비타협적이고 결벽적으로 불의를 거부하는 사람이나 특별히 편집적이고 외고집인 사람들에 의한 것으로 설명한다. 자질이론은 내부고발 자체가 극히 드문 예외적 형태로서 누구나 할 수 있는 것이 아니라는 점을 잘 설명하는 반면 내부고발자와 똑같은 기질을 갖고 있더라도 다른 환경, 상황적 변수들에 따라 그 결과가 달라질 수 있다는 비판도 제기되고 있다.

둘째, 역할이론(role theory)은 내부고발의 발생을 조직 구성원들의 다양한 역할기대가 충돌하는 가운데 나타나는 것으로 이해한다. 즉 내부자가 고용인으로서의 역할기대보다 전문직업적 요구나 개인의 양심에 더욱 충실하고자 할 때 내부고발이 발생하는 것이지 개인의 기질과는 관계가 거의 없다는 입장이다. 아울러 역할이론은 구성원이 과학자, 엔지니어, 의사 등 전문직업인인 경우, 구성원이 특별히 조직의 목표와 직무에 헌신

7) 박홍식(1999), pp.50~57

적인 경우, 개인이 특별히 자신의 양심에 충실한 경우에 내부고발의 발생을 잘 설명할 수 있다고 한다. 반면에 전문직업적 또는 양심적 역할을 중요하게 생각하는 모든 사람이 내부고발을 하는 것은 아니라는 비판도 있다.

셋째, 기대이론(expectancy theory)은 특정 행위를 기대와 평가에 의한 것으로 설명하는 이론으로서 내부고발의 경우에도 구성원이 그런 일을 하면 어떤 일이 일어나고, 또 자신은 그 결과로부터 무엇을 얻고, 그 가치는 어떻게 평가하는가에 대한 판단의 결과로 설명한다. 기대이론은 내부고발이 반드시 공익 목적이나 선의에 의한 것이 아니라는 점을 잘 설명하는 반면 기대이론이 가정하는 사람은 보통사람으로서 합리적인 판단과 고려를 할 줄 아는 사람이지만 내부고발은 반드시 그러한 사람에 의해서만 일어나는 것은 아니라는 지적도 있다.

넷째, 과정이론(process theory)은 내부고발의 발생을 단일사건이나 행위가 아닌 다양한 행위자와 사건들을 둘러싸고 일어나는 복합적인 일련의 작용과 반작용의 결과로 해석한다. 즉 조직생활의 경험을 통해 형성된 기준과 가치에 비춰볼 때 부정한 사건의 발생, 목인할 수 없는 상황의 전개, 다시 그에 따른 해석과 재해석 등 일련의 과정에 의해 일어나는 것으로 이해한다. 과정이론에 대해서는 전체적 국면의 이해에 도움을 주지만 변수 간 관계에 대한 정교한 설명에 한계가 있다는 비판도 있다.

2. 문화적 · 환경적 측면에서의 접근

앞에서 살펴본 바와 같이 공익신고의 실행에 있어 개인적인 요인이 크게 작용하는 것은 사실이나, 잠재적인 신고자가 속한 조직이나 사회의 문화 · 가치가 공익신고의 실행에 영향을 미칠 수 있다는 점 또한 부정하기 어렵다.

이러한 관점에서 이지문(1999)⁸⁾은 상명하복의 권위주의적 행정문화와 정과 의리를 중시하는 전통이 내부고발을 저해한다고 분석한 바 있고,

8) 이지문(1999), p.227

박흥식(2002)⁹⁾은 유교 윤리 및 집단주의 태도가 공익신고의 실행에 일정 부분 영향을 미치고 있음을 확인하였으며, 강신영(2009)¹⁰⁾은 수평적 집단주의 또는 수평적 개인주의 성향이 강할수록 내부고발을 하려는 의지는 강해지고 수직적 집단주의 성향이 강할수록 약해진다고 연구한 바 있다.

한편, 박광국·주효진·김옥일(2001)은 조직내 내부고발에 대한 인식 유형 분석 연구에서 내부고발의 발생에 관한 이론적 배경을 크게 개인적 측면, 환경적 측면, 제도적 측면으로 구분하고 있는데, 특히 환경적 변수들은 인간의 사고방식과 행동양태에 지대한 영향을 주며 내부고발은 이러한 환경적 조건에 의해 태동되는 조직현상 중 하나로 설명하고 있는 바, 아래에서는 환경적 요인과 관련된 박광국·주효진·김옥일의 연구를 요약하였다¹¹⁾.

동 연구에서는 환경적 변수와 관련하여 내부고발을 촉진하는 환경변수와 억제하는 환경변수로 나누었는데, 한국에서 내부고발을 촉진하는 환경변수로 ①시민단체와 언론활동이 활성화되어 내부고발자에 대한 국민적 지지와 보호를 확보할 수 있는 여건 형성, ②각 개인의 인권의식 내지는 권리주장의 확산, ③물질적 풍요와 고용 가능성의 증진, ④조직 내 탈법과 부정의 존재를 들었다.

내부고발을 억제하는 환경변수로 ①지나치게 상하의 위계질서만을 강조하는 권위적·계서적 조직문화, ②권력이면 모든 것을 해결할 수 있다는 권력지향성 문화와 관념, ③집단구성원들의 신념, 태도, 가치관, 행동 등에서 동질성이 강조되는 정적인 유대관계를 예로 들었다.

3. 제도적 측면에서의 접근

앞서 살펴본 개인적 측면, 문화적·환경적 측면과 더불어 공익신고의

9) 박흥식(2002), p.119

10) 강신영(2009), p.91

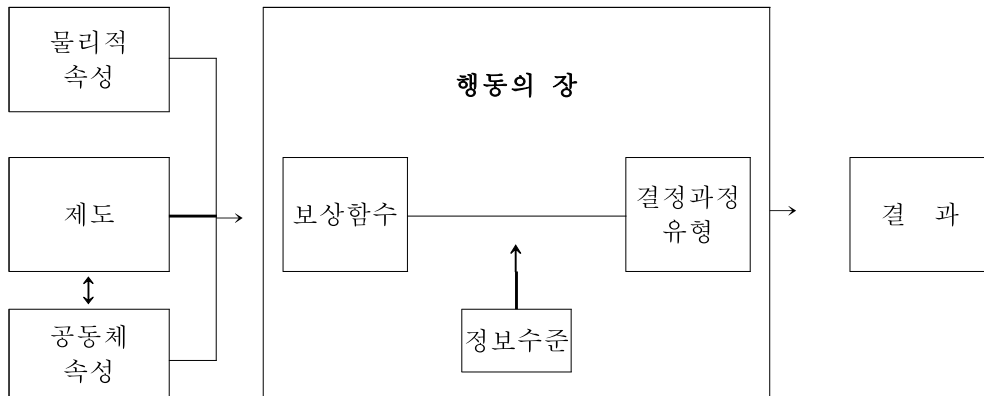
11) 박광국·주효진·김옥일(2001), pp110~112

실행에 영향을 미치는 요인을 제도적 측면에서도 살펴볼 수 있는데, 제도가 잘 설계되면 그 자체로 공익신고의 실행에 긍정적 영향을 미칠 수 있고, 나아가 제도가 개인적 측면이나 문화적·환경적 측면에 영향을 미쳐 간접적으로 공익신고의 실행에 영향을 미칠 수도 있기 때문이다. 다만, 이러한 제도적 요인의 영향력은 실제 공익신고자 보호에 긍정적 영향을 미칠 수 있도록 효과적으로 설계되었는지 여부에 좌우될 것이다.

이 점에 대해서는 박광국·주효진·김옥일(2001)이 내부고발에 관한 인식유형 분석 연구에서 제도적 측면에서의 내부고발의 발생은 내부고발자에 대한 보호제도의 ‘유무’ 그리고 ‘강도’와 관계가 있다고 적절하게 언급¹²⁾한 바 있다.

또한, 배재현·문상호(2009)가 부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석 연구에서 합리적 선택 신제도주의적 접근방법을 적용하였는데, 동 접근방법의 이론적 분석틀을 요약하면 다음과 같다¹³⁾.

<그림 1> 합리적 선택 신제도주의적 접근의 행동의 장



이 접근방법의 ‘제도분석틀’(IAD framework : institutional analysis and development framework)을 살펴보면 그림 1에서 보듯이 먼저 사회

12) 박광국·주효진·김옥일(2001), pp110-112

13) 배재현·문상호(2006), pp.77-78

현상을 이해하기 위해서 필요한 요소로 ①물리적 속성(physical attributes), ②규칙(rules), ③공동체의 속성(community attributes), ④행동의 장(action arena) 그리고 ⑤행위자(actor)로 구성된다. 이 중에서 분석의 중심이 되는 것은 개인들의 의사결정과 선택이 이루어지는 ‘행동의 장’이다. 이것이 사회현상이 일어나는 현장이라고 할 수 있는데, 이 행동의 장에서 행위자의 선택에 영향을 미치는 요소들이 바로 ‘물리적 속성’, ‘규칙’, ‘공동체의 속성’이다. 이 세 가지 구성요소들이 개인들이 상호작용을 하게 되는 행동의 장에서의 유인구조(incentive structure)를 결정하게 된다. 여기서 물리적 속성의 예로는 고발의 대상인 부패의 속성(정치적 부패, 행정적 부패)이 해당되고, 공동체 속성의 예는 행정문화가 해당되며, 제도적 속성의 예로는 공익신고자 보호제도가 해당될 수 있다. 그러나 중요한 것은 이들은 유인구조를 결정할 뿐 행동의 장에서 개인들의 선택과 상호작용의 결과를 결정하지는 못한다는 것이다. 결국 결정은 ‘다양한 정도의 합리성’을 가진 개인이 하게 되는 것이다.

4. 소결

뒤에서 소개될 선행 연구에 관한 검토에서도 확인할 수 있지만, 공익신고의 실행에 영향을 미치는 요인을 어느 하나의 요인만으로 한정할 수는 없다. 앞에서 소개한 개인적 측면, 문화적·환경적 측면, 제도적 측면의 요인들이 복합적으로 작용한다고 봐야 할 것이다.

이러한 관점에서 여러 요인들의 복합적 작용에 대해 이론적으로 잘 설명하고 있는 모형 중의 하나는 배재현·문상호(2009)가 부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석 연구에서 활용한 합리적 선택 신제도주의적 접근방법이다. 이에 따르면 물리적 속성, 규칙(제도), 공동체의 속성이라는 세 가지 구성요소들이 개인들의 유인구조를 결정하게 된다.

본 연구에서도 기본적으로 이러한 관점을 유지하되, 부패나 공익침해행위의 물리적 속성이나 신고자에 대한 부정적 인식과 같은 공동체의 속

성은 상대적으로 단기간에 변화하는 것은 아니고 아울러 제도적 속성은 직접적으로 신고자 보호 효과를 거둘 수 있고 간접적으로는 물리적 속성과 공동체 속성의 변화를 유도할 수 있다는 점에서 현행 법률에 따른 제도적 변수에 초점을 맞춰 연구를 수행한다.

제3절 선행 연구의 검토

1. 기존 연구의 검토

1) 공익신고자 보호제도의 정당성 및 필요성에 관한 연구

공익신고자 보호제도의 도입 필요성과 관련하여 이서행(2001)은 구 ‘부패방지법’이 시행(2002년)되기 전인 2001년의 ‘한국사회 부패의 문화적 기저와 그 해체가능성 모색’ 연구에서 공직자 부정부패의 효과적인 적발자를 ‘상관이나 동료’로 응답한 비율(34.2%)이 가장 높았음을 소개하였고, 아울러 국민들이 타인의 부패행위에 대한 고발의무에 대해 상당히 높은 의식을 보이고 있고 내부고발자 보호제도가 입법화되면 이 같은 고발의식이 실질적인 행동으로 이어질 가능성이 높다고 분석하였다¹⁴⁾.

최정학(2003)은 공공부패의 법적 통제에 관한 연구를 통해 우리 사회 부패문제에 대한 법적인 대응방안을 논의하면서 ‘부패방지법’에 규정되어 있는 내부고발자 보호제도에 대해 신속하고 충분한 보호 및 손해배상이 이루어지도록 하여야 하며 이를 위해서 관련조항이 배상까지 포함하도록 개정될 필요가 있다고 주장하였다¹⁵⁾.

박홍식·이지문(1999)은 내부고발과 부패 심각성 간의 관계 연구에서 부패를 심각한 수준이라고 보는 사람일수록 내부고발의 정당성, 필요나 의무를 더 강력하게 느끼고, 내부고발의 필요나 정당성은 공무원보다는

14) 이서행(2001), pp.64-65

15) 최정학(2003), p.234

일반시민들에게서 더 강도 높게 인지되는 것으로 분석하였다¹⁶⁾. 아울러 이러한 연구결과의 함축적 의미는 내부고발 보호에 국가의 공식적, 법적 보호 못지않게 동료와 시민들에 의한 심리적 동의와 지지가 중요한데, 이와 같은 분석은 내부고발 보호의 비공식적 차원과 그 메커니즘의 작동에 관한 이해에 도움을 준다고 설명하였다¹⁷⁾.

박광국·주효진·김옥일(2001)은 내부고발의 발생은 주체가 될 수 있는 개인, 내부고발의 발생에 영향을 미치는 환경, 조직적 여건 및 제도적 상황 등에 따른 다양한 관점에서 파악될 수 있다고 보면서 설문 응답자들은 개인적 측면에서 내부신고 행위 자체를 긍정적으로 간주하고 있고, 환경적 측면에서 조직의 비리 폭로에 대한 정당성을 인정할 수 있을 정도로 외적 환경은 성숙한 데에 반해 내부 조직문화는 여전히 권위주의적인 것으로 인식하고 있으며, 제도적 측면에서는 관료조직 내에서도 상반된 견해가 존재하고 있다고 밝혔다¹⁸⁾.

2) 공익신고자 보호제도의 유인(誘因) 및 효과성에 관한 연구

이지문(1999)은 내부고발에 대한 인식과 태도에 관한 연구에서 내부고발과 관련된 변수를 크게 결정요인과 저해요인으로 구분하고 서울특별시 공직자 588명과 서울 시민 514명을 대상으로 설문조사한 결과, 내부고발 행위의 결정요인에 관해서는 ‘국민의 알 권리 보장 차원’, ‘국민에 대한 충성의 의무 준수’, ‘고발자 개인의 이익 취득’, ‘조직에 대한 고발자 개인의 불만 표출’이라는 4가지 변수 중 ‘국민에 대한 충성의 의무 준수’ 항목에 공직자(47.3%)와 시민(35.3%) 양 집단 다 가장 높게 응답하였고, ‘국민의 알 권리 보장 차원’과 함께 긍정적 요인이 공직자(63.3%), 시민(67.6%) 양 집단 다 ‘고발자 개인의 이익 취득’과 ‘조직에 대한 고발자

16) 박홍식·이지문(1999), p.131

17) 박홍식·이지문(1999), p.138

18) 박광국·주효진·김옥일(2001), pp.110 및 123

개인의 불만 표출'을 합한 부정적 요인보다 높게 나왔으며, 아울러 30대 이하의 공직자일수록 그리고 공직자 경력연수가 짧을수록 긍정적 이유의 답변이 높았고, 공직자 경력기간이 21년 이상인 경우에는 부정적인 요인의 절반을 넘는 것으로 분석하였다¹⁹⁾. 동 연구에 따르면 내부고발행위 저해요인에 관해서는 '개인적인 불이익에 대한 두려움 때문', '공무원 복무규정 및 비밀준수 등 법률에 위반된다고 생각하기 때문', '동료와 조직에 대한 배신이라고 생각하기 때문', '고발한다고 해서 시정되는 것은 아니라고 생각하기 때문', '본인도 부정행위를 한 적이 있기 때문'이라는 5개 변수 중 공직자의 절반(48.4%)은 '동료와 조직에 대한 배신이라고 생각하기 때문'이라고 답변하고 있어 시민의 절반(46.9%)이 답한 '개인적인 불이익에 대한 두려움 때문'과 차이를 보이고 있다고 분석하였고, 시민의 성별에 따라 여성일수록 상대적으로 남성보다 더 '개인적인 불이익에 대한 두려움 때문'이라는 응답이 높게 나왔다고 분석하였다²⁰⁾.

박홍식(2002)은 내부고발에 대한 유교 윤리 및 집단주의 태도의 영향에 관한 연구에서 유교 윤리와 관련해서는 군신의 의, 부부의 별, 장유의 서와 내부고발에 대한 지지는 부정적 상관관계를 보이나 봉우의 신은 내부고발에 대한 지지와 긍정적 상관관계를 보이며, 내부고발에 따른 보복 우려와는 어떤 유교 윤리도 유의한 상관관계를 나타내지 않는 것으로 분석하였고, 집단주의 정도와 관련해서는 수평적 집단주의 태도를 가진 사람이 내부고발을 보다 지지하는 경향을 보이고 아울러 내부고발에 따른 보복을 우려하지 않는 것으로 분석하였다²¹⁾.

박홍식(2005)은 또 Ajzen의 계획된 행동이론을 중심으로 경찰관 296명에 대한 설문조사를 통해 내부고발 의도를 연구한 결과 내부형 및 외부형 내부고발 모두 내부고발에 대한 태도가 호의적일수록, 내부고발에 대한 지지가 높다고 인식할수록 내부고발 의도가 커졌고, 행동제약과 내부

19) 이지문(1999), pp.181-182

20) 이지문(1999), pp.183-184

21) 박홍식(2002), p.114

고발 의도 간의 관계에 대해 내부형은 부정적 관계로 나타난 반면 외부형에서는 유의미한 관계가 없다고 보았다²²⁾.

배재현·문상호(2006)은 앞에서 소개한 바와 같이 합리적 선택 신제도 주의적 접근방법을 통해 제도가 개인의 행동에 미치는 영향에 관해 연구하였는데, 이러한 이론적 배경 하에 공동체 속성(행정문화)과 관련된 ‘구조적 부패의 존재’, ‘조직윤리의 강조와 권위주의적 문화’, ‘가족적 집단주의 문화’, ‘정적 인간주의’, ‘내부고발자에 대한 보복’ 및 제도적 속성(행정규정)과 관련된 ‘내부고발 전담기구’, ‘신고자 보호’, ‘처벌의 면제’, ‘신고자 포상 및 보상’, ‘보복에 대한 처벌’ 등 10가지 요인을 독립변수로 설정하고, 성별·연령·직급·경력·학력 등 공무원의 개인적 속성을 조절변수로 설정한 후 공무원 790명을 상대로 설문조사를 한 결과, 직장 내에서 친목도모를 자주하고 의리를 중시하는 분위기가 높은 정적인간주의 정도가 높을수록, 내부고발자에 대한 보복이 존재할 거라는 인식이 높을수록, 직급이 높을수록 고발 대신 침묵을 하는 경향이 보이고, 내부고발 전담기구에 대한 신뢰도가 높을수록, 법 개정과 부패방지위원회 위상 강화 등을 통해 신고자 보호의 정도를 높일수록, 신고자에 대한 보상 정도가 클수록 고발 경향이 커진다고 분석하였다²³⁾.

강신영(2009)은 한국철도시설공단 종사자 250명에 대한 설문조사를 통해 공직자의 문화적 태도와 윤리적 특성이 내부고발에 미치는 영향에 관한 연구한 결과, 문화적 태도와 관련해서는 수평적 집단주의 또는 수평적 개인주의 성향이 강할수록 내부고발을 하려는 의지는 강해지고 수직적 집단주의 성향이 강할수록 약해지며, 수평적 집단주의와 수평적 개인주의는 내부고발의 필요성에 정(正)의 효과를 미치는 것으로 분석하였고, 윤리적 특성과 관련해서는 경쟁적 공리주의, 인본적 절대주의, 이기주의, 약한 상대주의 등 개인의 윤리적 특성은 내부고발에 관한 태도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 분석하였으며, 기타 인구통계

22) 박홍식(2005), p.249

23) 배재현·문상호(2006), pp.92-93

학적 변수는 내부고발의 태도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 분석하였다²⁴⁾.

조윤오(2010)는 미국의 30개주 경찰 내부고발 설문조사에 관한 ICPSR (Inter-University Consortium for Political and Social Research, Study no : 2629) 자료를 활용하여 미국경찰의 내부고발 관련 요인을 연구한 결과 경미한 부정행위의 경우 근무기간이 긴 경찰일수록, 하위직보다는 중간 관리급 이상의 경찰일수록, 상황실 근무자나 행정업무 담당자일수록, 피고발자에 대한 처벌 수위가 엄중할수록 그리고 비리행위 처리에 대한 공식적 내부규정이 제도화되어 있을수록 내부고발 의지가 강한 것으로 분석하였고, 중대한 부정행위의 경우 중간 관리급 이상의 경찰일수록, 상황실 근무자나 행정업무 담당자일수록, 피고발자에 대한 처벌 수위가 엄중할수록 그리고 비리행위 처리에 대한 공식적 내부규정이 제도화되어 있을수록 내부고발 의지가 강한 것으로 분석하였다²⁵⁾.

임정현(2011)은 H연구원122명에 대한 설문조사를 토대로 윤리경영에 대한 인식도가 내부고발에 미치는 영향에 관해 연구한 결과 윤리경영 인식도(배려형, 사회적 책임형, 법과 규범형) 중 배려형 변수와 윤리경영 수용도(윤리경영헌장, 감독 및 교육) 중 감독 및 교육 변수만이 내부고발 의지와 유의미한 상관관계가 있는 것으로 분석하였다²⁶⁾.

지앙야오(2012)는 상해에 있는 금융기관과 일반기업 종사자 200명에 대한 설문조사를 토대로 개인적 요인과 상황적 요인이 내부고발 의도에 미치는 영향에 대해 연구한 결과 개인 도덕성, 가치지향적 윤리프로그램 및 순응지향적 윤리프로그램은 각각 내부고발 의도에 정의 영향을 미치고 개인의 보복에 대한 두려움은 내부고발 의도에 부의 영향을 미친다고 분석하였다²⁷⁾.

안춘복 · 윤대혁(2013)은 일반인 244명에 대한 설문조사를 통해 윤리경

24) 강신영(2009), pp.81 및 85-86

25) 조윤오(2010), pp.437-442

26) 임정현(2011), pp.62-63

27) 지앙야오(2012), pp.44-46

영에 대한 인식도가 내부고발의지에 미치는 영향을 연구한 결과 윤리규범 인식수준, 윤리시스템 인식수준, 윤리풍토 인식수준 모두 종속변수인 내부고발 의지에 유의미한 영향을 미치고, 영향력의 정도는 윤리풍토 인식수준, 윤리규범 인식수준, 윤리시스템 인식수준 순으로 분석하였다²⁸⁾.

국민권익위원회의 "부패신고자 보호·보상제도의 반부패 효과성 분석" 연구용역 보고서(2013)에서는 공직자(2,191명), 일반 국민(349명), 신고자(21명)를 대상으로 설문조사한 결과 보호제도의 부패신고 이행에 대한 기여 정도에 대해 공직자는 5점 만점 중 평균 3.67점, 일반 국민은 5점 만점 중 평균 3.53점, 신고자는 5점 만점 중 평균 4.29점으로 분석되고, 보상제도의 부패신고 이행에 대한 기여 정도에 대해 공직자는 5점 만점 중 평균 3.73점, 일반 국민은 5점 만점 중 평균 3.75, 신고자는 5점 만점 중 평균 4.19점으로 조사되었다²⁹⁾.

<표 1> 공익신고 유인에 관한 선행 연구 주요 결과 요약

연구자	독립변수 설정	연구 결과
이지문 (1999)	<ul style="list-style-type: none"> 내부고발행위의 결정요인 <ul style="list-style-type: none"> - 국민의 알 권리 보장 - 국민에 대한 충성의 의무 - 고발자 개인의 이익 취득 - 조직에 대한 고발자 개인의 불만 표출 내부고발행위의 저해요인 <ul style="list-style-type: none"> - 개인적인 불이익 - 공무원 복무규정 및 비밀 준수 등 법률 위반 - 동료와 조직에 대한 배신 - 고발해도 시정되는 것은 아니라고 생각 - 본인도 부정행위를 한 적이 있기 때문 	<ul style="list-style-type: none"> 내부고발행위의 결정요인 <ul style="list-style-type: none"> - 국민에 대한 충성의 의무 준수 항목에 공직자(47.3%)와 시민(35.3%) 모두 가장 높게 응답 - 국민의 알 권리 보장 차원과 함께 긍정적 요인이 공직자(63.3%), 시민(67.6%) 양 집단 다 ②고발자 개인의 이익 취득과 조직에 대한 고발자 개인의 불만 표출을 합한 부정적 요인보다 높음 - 30대 이하의 공직자일수록 그리고 공직자 경력연수가 짧을수록 긍정적 이유의 답변이 높음 내부고발행위 저해요인 <ul style="list-style-type: none"> - 공직자의 절반(48.4%)은 동료와 조직에 대한 배신이라고 생각 - 시민의 절반(46.9%)이 답한 개인적인 불이익에 대한 두려움 때문과 차이

28) 안춘복·윤대혁(2013), pp.249-250

29) 국민권익위원회(2013), pp.77, 108 및 132

박홍식 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> · 유교 윤리 <ul style="list-style-type: none"> - 부자의 친 - 군신의 의 - 부부의 별 - 장유의 서 - 봉우의 신 · 집단주의 정도 <ul style="list-style-type: none"> - 수평적 개인주의 - 수직적 개인주의 - 수평적 집단주의 - 수직적 집단주의 	<ul style="list-style-type: none"> · 유교 윤리 <ul style="list-style-type: none"> - 군신의 의, 부부의 별, 장유의 서와 내 부고발에 대한 지지는 부정적 상관관계 - 봉우의 신은 내부고발에 대한 지지와 긍 정적 상관관계 - 내부고발에 따른 보복 우려와는 어떤 유교 윤리도 유의한 상관관계를 나타내 지 않음 · 집단주의 정도 <ul style="list-style-type: none"> - 수평적 집단주의 태도를 가진 사람이 내부고발을 보다 지지하는 경향을 보이 고 아울러 내부고발에 따른 보복을 우 려하지 않음
박홍식 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> · 내부고발에 대한 태도(내부 고발에 대한 찬성 여부) · 주관적 규범(내부고발에 대 한 가족, 동료 등의 지지) · 행동제약에 대한 인식(내부 고발 방해 또는 보복 정도) 	<ul style="list-style-type: none"> · 내부형 및 외부형 내부고발 모두 내부고 발에 대한 태도가 호의적일수록, 내부고발 에 대한 지지가 높다고 인식할수록 내부 고발 의도가 커짐 · 행동제약과 내부고발 의도 간의 관계에 대해 내부형은 부정적 관계로 나타난 반 면 외부형에서는 유의미한 관계가 없음
배재현 · 문상호 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> · 공동체 속성(행정문화) <ul style="list-style-type: none"> - 구조적 부패의 존재 - 조직윤리의 강조와 권위주 의적 문화 - 가족적 집단주의 문화 - 정적 인간주의 - 내부고발자에 대한 보복 · 제도적 속성(행정규정) <ul style="list-style-type: none"> - 내부고발 전담기구 - 신고자 보호 - 처벌의 면제 - 신고자 포상 및 보상 - 보복에 대한 처벌 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정문화 <ul style="list-style-type: none"> - 직장 내에서 친목도모를 자주하고 의리 를 중시하는 분위기가 높은 정적인간주 의 정도가 높을수록, - 내부고발자에 대한 보복이 존재할 거라 는 인식이 높을수록, - 직급이 높을수록 고발 대신 침묵을 하 는 경향 · 제도적 속성 <ul style="list-style-type: none"> - 내부고발전담기구에 대한 신뢰도가 높 을수록, - 법 개정과 부패방지위원회 위상 강화 등을 통해 신고자 보호의 정도를 높일 수록 고발은 낮아지고, - 신고자에 대한 보상 정도가 클수록 고 발 경향이 커짐
강신영 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> · 문화적 태도 <ul style="list-style-type: none"> - 수평적 집단주의 - 수직적 집단주의 - 수평적 개인주의 - 수직적 개인주의 	<ul style="list-style-type: none"> · 문화적 태도 <ul style="list-style-type: none"> - 수평적 집단주의 또는 수평적 개인주의 성향이 강할수록 내부고발을 하려는 의 지는 강해지고 - 수직적 집단주의 성향이 강할수록 약해 짐

	<ul style="list-style-type: none"> · 윤리적 특성 <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁적 공리주의 - 인본적 절대주의 - 이기주의 - 약한 상대주의 	<ul style="list-style-type: none"> · 윤리적 특성 <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁적 공리주의, 인본적 절대주의, 이기주의, 약한 상대주의 등 개인의 윤리적 특성은 내부고발에 관한 태도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않음 · 기타 인구통계학적 변수는 내부고발의 태도에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않음
조운오 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> · 상황적 요인 <ul style="list-style-type: none"> - 근무기간 - 직급 - 관리직 여부 - 업무형태(순찰, 상황실/통제실, 형사/조사, 행정) · 조직적 정의(正義)요인 <ul style="list-style-type: none"> - 피고발자에 대한 처벌 결과의 엄정성 - 비리행위 처리에 대한 공식적 내부규정 유무 	<ul style="list-style-type: none"> · 경미한 부정행위와 중대한 부정행위 모두 <ul style="list-style-type: none"> - 하위직보다는 중간 관리급 이상의 경찰일수록, - 상황실 근무자나 행정업무 담당자일수록, - 피고발자에 대한 처벌 수위가 엄중할수록, - 비리행위 처리에 대한 공식적 내부규정이 제도화되어 있을수록 내부고발 의지가 강함 · 근무기간이 긴 경찰일수록 경미한 부정행위에 대한 내부고발 의지가 강함
임정현 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> · 윤리경영 인식도(배려형, 사회적 책임형, 법과 규범형) · 윤리경영 수용도(윤리경영헌장, 감독, 교육) 	<ul style="list-style-type: none"> · 윤리경영 인식도 중 배려형 변수와 윤리경영 수용도 중 감독 및 교육 변수만이 내부고발 의지와 유의미한 상관관계가 있는 것으로 분석
지양아오 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> · 개인 도덕성 · 보복에 대한 두려움 · 순응지향적 윤리프로그램 · 가치지향적 윤리프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> · 개인 도덕성, 가치지향적 윤리프로그램 및 순응지향적 윤리프로그램은 각각 내부고발 의도에 정의 영향 · 개인의 보복에 대한 두려움은 내부고발 의도에 부의 영향 · 윤리적 리더십은 개인 도덕성과 내부고발 의도 간의 관계를 조절하지만 보복에 대한 두려움과 내부고발 의도 간의 관계는 조절하지 못함
안춘복 · 윤대혁 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> · 윤리규범 인식수준 · 윤리시스템 인식수준 · 윤리풍토 인식수준 	<ul style="list-style-type: none"> · 윤리규범 인식수준, 윤리시스템 인식수준, 윤리풍토 인식수준 모두 내부고발 의지에 유의미한 영향 · 영향력의 정도는 윤리풍토 인식수준, 윤리규범 인식수준, 윤리시스템 인식수준 순(順)

국민권익 위원회 (2013)	. 보호제도 . 보상제도	. 보호제도의 부패신고 이행에 대한 기여 정도에 대해 5점 만점 중 공직자는 평균 3.67점, 일반 국민은 평균 3.53점, 신고자 는 평균 4.29점 . 보상제도의 부패신고 이행에 대한 기여 정도에 대해 5점 만점 중 공직자는 평균 3.73점, 일반 국민은 평균 3.75점, 신고자 는 평균 4.19점
-----------------------	------------------	--

3) 공익신고자 보호제도의 개선방안에 관한 연구

공익신고자 보호제도의 개선방안에 관해서는 소관기관인 국민권익위원회는 물론이고 그 밖에 국회, 학계 등에서 많은 연구가 있어 왔다.

우선 국민권익위원회의 “공익신고자 보호법 개정안 마련 등 발전방안” 연구용역 보고서(2012)에 따르면, 공익침해해위 개념의 확대, 익명신고제 도입, 언론기관에의 신고 허용, 신고대상인 공익침해행위의 범위 확대, 소송확정 전 임시구제제도 도입, 공익침해행위에 가담한 신고자의 책임 면제, 보복행위자 등에 관한 처벌 강화, 보상금 지급 한도액(20억원) 상한 폐지 등이 필요하다고 지적하고 있다³⁰⁾.

국회 정무위원회 2012년 국정감사 정책자료집 “공익신고자 보호법 시행 1년, 중간 점검과 이정표 세우기”에서는 신고대상인 공익침해행위 범위 확대, 신고사항에 대한 국민권익위원회의 조사권 부여, 익명신고 허용, 증거제출 의무 폐지 또는 완화, 신고자의 책임감면 강화, 신고자 색출 금지명령 도입, 임시구제제도 도입, 보상금 지급액 증액 등의 개선방안을 제시하고 있다³¹⁾.

30) 국민권익위원회(2012), pp.112-131

31) 국회 정무위원회, pp.33-41

유셋별(2002)은 신고자 보상제도의 기능 및 한계에 관한 연구에서 제도적 측면에서는 보상금 및 포상금의 가액(加額) 허용규정 도입, 보상금 최고 한도액 및 환수금액 대비 보상금 지급비율 상향, 신고자의 면책규정 강화, 최저보상금제도 도입을, 조직적 측면에서는 국민권익위원회가 지급한 보상금의 지방자치단체 및 공공기관로부터의 상환제도 도입, 보상심의위원회 운영 개선을, 환경적 측면에서는 문화 및 인식 개선, 유관기관과의 협조체제 구축을, 개인적 측면에서는 비금전적인 인센티브 마련, 보상제도에 대한 적극적 홍보 등의 개선방안을 제시하고 있다³²⁾.

김기현(2011)은 공익신고자 보호제도 개선에 관한 연구에서 공익신고의 대상 확대, 언론이나 시민단체 등 공익신고 접수기관 확대, 보호조치 내용의 명확화 및 사후관리 강화, 신고자에 대한 보상 강화 및 지급청구권의 인정, 국민권익위원회에 조사 또는 수사권 부여 등의 개선방안을 제시하고 있다³³⁾.

2. 기존 연구의 시사점 및 한계

이상의 연구들을 살펴보면 공익신고자 보호제도의 필요성에 대해서는 이미 상당 부분 공감대가 형성되어 있는 것으로 보인다.

공익신고자 보호제도의 유인(誘因) 및 효과성에 관한 연구의 경우에는 개인적 측면, 상황적 측면, 문화적·환경적 측면, 제도적 측면에서 공익신고의 실행에 영향을 미치는 요인들에 대해 여러 연구가 있다.

선행 연구들에서 언급된 공익신고의 실행에 영향을 미치는 개인적 측면의 요인들은 아래 <표 2>에서 보듯이 신고 동기, 개인 도덕성, 기타 개인의 특성과 관련된 사항이었다.

32) 유셋별(2012), pp.135-154

33) 김기현(2011), pp.92-100

<표 2> 공익신고의 개인적 측면의 요인

구 분	연구자	내 용
신고 동기	이지문 (1999)	<ul style="list-style-type: none"> · 국민의 알 권리 보장 · 국민에 대한 충성의 의무 · 고발자 개인의 이익 취득 · 조직에 대한 고발자 개인의 불만 표출
개인 도덕성	이지문 (1999)	· 본인도 부정행위를 한 적이 있기 때문
	지양아오 (2012)	· 개인 도덕성
개인의 특성	박홍식 (2005)	· 내부고발에 대한 태도
	강신영 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> · 경쟁적 공리주의 · 인본적 절대주의 · 이기주의 · 약한 상대주의

공익신고의 실행에 영향을 미치는 문화적·환경적 측면의 요인들은 아래 <표 3>에서 보듯이 신고에 대한 조직의 보복 문화 잘못된 의리 문화, 유교 윤리, 가족이나 동료의 지지 여부, 기타 조직 문화와 관련된 사항이었다.

<표 3> 공익신고의 문화적·환경적 측면의 요인

구 분	연구자	내 용
신고자에 대한 보복	이지문 (1999)	· 개인적 불이익
	박홍식 (2005)	· 내부고발 방해 또는 보복 정도
	배재현·문상호 (2006)	· 내부고발자에 대한 보복
	지양아오 (2012)	· 보복에 대한 두려움
잘못된 의리 문화	이지문 (1999)	· 동료와 조직에 대한 배신
유교 윤리	박홍식 (2002)	· 부자의 친, 군신의 의, 부부의 별, 장유의 서, 봉우의 신

가족, 동료의 지지	박홍식 (2005)	· 내부고발에 대한 가족, 동료 등의 지지
기타 조직문화	배재현 · 문상호 (2006)	· 구조적 부패의 존재 · 조직윤리의 강조와 권위주의적 문화 · 가족적 집단주의 문화 · 정적 인간주의
	박홍식 (2002) 강신영 (2009)	· 수평적 집단주의 · 수직적 집단주의 · 수평적 개인주의 · 수직적 개인주의
	임정현 (2011)	· 윤리경영 인식도(배려형, 사회적 책임형, 법과 규범형) · 윤리경영 수용도(윤리경영현장, 감독, 교육)
	안춘복 · 윤대혁 (2013)	, 윤리규범, 윤리시스템, 윤리풍토

아래 <표 4>에서 보듯이 공익신고의 실행에 영향을 미치는 제도적 측면의 요인들은 신고를 금지하는 관련 법령의 존재, 공식적 내부시정 절차의 유무, 신고자 보호제도 유무와 관련된 사항이었다.

<표 4> 공익신고의 제도적 측면의 요인

구 분	연구자	내 용
관련 법령 위반	이지문 (1999)	· 공무원 복무규정 및 비밀준수 등 법률 위반
공식적 내부 시정 절차	조운오 (2010)	· 피고발자에 대한 처벌 결과의 엄정성 · 비리행위 처리에 대한 공식적 내부규정 유무
	이지문 (1999)	· 고발해도 시정되는 것은 아니라고 생각
신고자 보호제도	배재현 · 문상호 (2006)	· 내부고발 전담기구 · 신고자 보호 · 처벌의 면제 · 신고자 포상 및 보상 · 보복에 대한 처벌

위에서 정리한 공익신고의 실행에 영향을 미치는 요인에 관한 선행 연구들의 결과를 보면 주로 개인적 측면과 문화적·환경적 측면의 요인이 연구의 중심이 되었음을 알 수 있다.

한편, 공익신고자 보호제도의 개선방안에 관한 연구도 많이 이루어져 있는데 그 구체적인 내용에 있어 상당한 공통분모를 보이고 있다. 즉 대부분의 연구에서 공통적으로 공익신고 대상의 확대, 익명신고·대리신고 보호 등 신고방법의 완화, 언론이나 시민단체 등 신고처의 확대, 신고자의 신분비밀 보호 강화, 신고자에 대한 임시구제제도의 도입, 신고내용에 대한 권익위의 조사권 부여, 신고자 보복에 대한 처벌 강화, 보상금 확대 등 보상 및 포상제도 개선 등 공익신고자 보호제도의 전 분야에서 개선방안을 제시하고 있어 공익신고자 보호 및 보상 제도를 운영하고 있는 소관부처인 국민권익위원회에 제도개선의 실마리가 될 수 있는 좋은 아이디어를 제공하고 있다는 점에서는 큰 의미가 있다.

그러나 이상의 공익신고의 유인(誘因)에 관한 선행 연구와 공익신고자 보호제도의 개선방안에 관한 선행 연구를 전체적으로 살펴보면, 공익신고의 유인에 관한 선행 연구들은 앞에서 지적한 바와 같이 공익신고자 보호에 직접적이고 강력한 영향을 미칠 수 있는 제도적 요인보다는 단기간에 변화의 폭이 크지 않은 개인적 측면과 문화적·환경적 측면의 요인 연구가 주를 이루고 있는 아쉬움이 있고, 개선방안에 대한 선행 연구들은 경험적 연구를 통해 제시된 것이라기보다는 직관적이고 당위적인 관점에서 제시된 것들이어서 공익신고의 실행에 영향을 미치는 공익신고자 보호 및 보상에 관한 여러 제도적 수단들 간의 중요성이나 시급성의 차이를 분석하지 못하는 한계가 있다.

아울러 현행 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’에 따른 신고자의 신분에 관한 정보는 신고자의 동의 없이는 외부에 공개할 수 없고 위반 시 형사처벌까지 부과할 수 있도록 규정하고 있어 연구와 관련하여 신고자에 대한 접근 자체에 많은 제약이 있는 관계로 선행 연구들은 공통적으로 실제 신고자를 대상으로 연구를 하지 못한 한계가 있었다.

이에 본 연구에서는 실제 공익신고를 한 경험이 있는 사람들과 경험이 없는 일반인에 대한 설문조사를 바탕으로 기존의 공익신고의 유인(誘因)에 관한 선행 연구와 공익신고자 보호제도의 개선방안에 관한 선행 연구가 가지고 있는 각각의 한계를 보완하고, 아울러 이 두 가지 측면에서의 연구가 서로 연계될 수 있는 가능성을 모색하기 위해 공익신고의 실행에 영향을 미치는 여러 하위 정책수단들의 중요도와 기여도를 분석하고, 그 결과를 토대로 개선방안을 제시하고자 한다.

제4절 공익신고자 보호제도 개관

1. 제도의 필요성

유엔반부패협약(United Nations Convention against Corruption, UNCAC) 전문(preamble)에서 선언한 것처럼 부패행위는 민주주의, 정의, 지속가능한 발전, 법의 지배를 위태롭게 하므로, 이를 효과적으로 적발, 처벌하고 궁극적으로 예방할 사회적 필요성이 크다. 그럼에도 불구하고 현실에서는 더 이상 행정기관의 감시·적발 능력만으로는 대응하기 어려운 한계에 직면함에 따라 부패나 공익침해행위 신고자 보호제도를 도입하는 국가들이 늘어나고 있다. 같은 맥락에서 각국의 신고자 보호제도에 관한 OECD의 연구(2012)에서도 효과적인 법적 보호장치와 신고절차에 관한 명확한 지침을 제공함으로써 공공 및 민간부문에서 부패 및 기타 비리를 제보한 선의의 신고자를 보복으로부터 보호하는 것은 부패척결과 공공부문 청렴성 및 책임성 제고, 청렴한 기업문화 조성을 위한 노력에 핵심적이라고 지적하고 있다³⁴⁾.

신고자 보호제도는 이처럼 효과적인 부패나 공익침해행위 적발수단이기도 하지만, 보다 근본적으로는 모든 사회 구성원이 건전한 시민의식을

34) OECD(2012), p.4

가지고 인간답게 생활할 수 있도록 하는 기반이 된다. 다시 말해서 자기가 속한 조직 내에서 또는 자기의 생활환경 주변에서 벌어지는 각종 부패나 위법행위에 가담하도록 강요받지 않고, 그 불합리한 상황에 맞서 이를 시정하기 위해 자신의 목소리를 자유롭게 외부에 외칠 수 있으며, 이러한 의미 있는 도전을 하더라도 보복을 당하지 않는 환경을 조성함으로써 각 개인으로 하여금 자신의 양심과 인간으로서의 존엄성을 지킬 수 있게 한다. 나아가 표현의 자유와 자유로운 의사소통을 활성화함에 따라 조직의 투명성·청렴성을 제고하고 보다 자유롭고 민주적인 사회를 만드는 데에 기여한다.

2. 국제적 동향

1) 제도의 도입 및 확산

국제적으로 체계적인 신고자 보호법이 제정된 것은 미국의 ‘1989년 연방 공직신고자 보호법’(Whistleblower Protection Act of 1989)이다³⁵⁾³⁶⁾. 이후 영국의 ‘1998년 공익신고법’(Public Interest Disclosure Act

35) 동법은 새로운 법률이 독립적으로 제정된 것이 아니라 기존의 ‘1978년 연방공직개혁법’(Civil Service Reform Act of 1978)이 신고자 보호라는 입법목적을 달성하는 데에 한계가 있어 이를 1989년에 개정(Merit Systems Protection Board, *Whistleblower Protections for federal Employees* (2010), 6.)하였는데 그 개정문에 대해 별도로 ‘1989년 연방 공직신고자 보호법’이라는 명칭을 붙였다. 동법의 구체적인 조문은 5 U.S.C. sec. 1211-1215, 1218-1219, 1221-1222, 2302 등이다.

36) 미국의 경우 ‘1989년 연방 공직신고자 보호법’ 제정 이전에도 ‘연방신용협동조합법’(Federal Credit Union Act, 12 U.S.C. section 1790(b), 1934년 제정), ‘고용연령 차별 금지법’(Age Discrimination in Employment Act, 29 U.S.C. section 623(d), 1967년), “직업안전위생법(Occupational Safety and Health Act, 29 U.S.C. section 660(c), 1970년 제정), “1976년 독성물질규제법”(Toxic Substances Control Act of 1976, 15 U.S.C. section 2622), “1977년 대기정화법”(Clean Air Act of 1977, 42 U.S.C. section 7622), “1978년 연방공직 개혁법”(Civil Service Reform Act of 1978, 5 U.S.C. sec. 2302, ‘1989년 연방 공직신고자 보호법’의 전신임) 등 신고자 보호 관련 규정을 포함하는 법률이 존재하고 있었으나, ‘1989년 연방 공직신고자 보호법’에서 행정부 소속 독립된 보호기관의 설치, 신고자에 대한 보복의 유형 구체화 및 명시, 신고자 외에 협조자 등 보호대상 확대, 신고자의 입증책임 완화, 체계적인 구제 조치의 도입, 보복행위자에 대한 처벌 등 포괄적이고 체계적인 보호수단을 도입했다는 점에서 구별이 된다.

1998)³⁷⁾, 뉴질랜드의 ‘2000년 공익신고 보호법’(Protected Disclosure Act 2000), 한국의 구 ‘부패방지법’(2001년), 일본의 ‘공익통보자 보호법’(2004년), 캐나다에서 ‘공직신고자 보호법’(Public Servants Disclosure Protection Act, 2005년), 호주의 ‘2013년 공익신고법’(Public Interest Disclosure Act 2013) 등 국가 차원에서의 공익신고자 보호 법률이 제정되면서 전 세계적으로 신고자 보호제도의 입법화 경향이 확산되어 왔다.

또한, 부패척결을 목표로 하는 국제 협약들도 효과적 반부패 체제의 일환으로 신고자 보호 법률 제정의 중요성을 인식해 왔는데, UN반부패 협약³⁸⁾, 2009년 OECD 이사회의 국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물제공 방지를 위한 권고사항³⁹⁾, 1998년 OECD의 공직에서의 윤리 행위 제고에 관한 권고사항⁴⁰⁾, 유럽이사회 부패관련 민·형법 협약⁴¹⁾, 미주 반부패협약⁴²⁾, 부패방지 및 척결에 관한 아프리카연합협약⁴³⁾에서 신고자 보호의무를 명시하고 있다⁴⁴⁾.

2) 제도의 입법화 현황

각국의 공익신고자 보호제도는 그 입법화의 유형에 따라 하나의 법률에서 공공부분의 비리나 부패 신고자와 민간부분의 공익침해행위 신고자 보호를 포괄하는 일반법 형태의 법률, 공공부분의 부패신고자 보호법률, 민간부분의 공익침해행위 신고자 보호법률 등으로 구분할 수 있다.

37) 동법은 새로운 법률을 독립적으로 제정한 것이 아니라 기존에 ‘고용권리법’(Employment Rights Act 1996)에 상당수의 조문을 신설하거나 기존 조문을 개정하는 내용의 법률로서 엄밀히 말하면 ‘고용권리법’에 대한 개정문에 붙여진 제명이다.

38) United Nations Convention against Corruption

39) 2009 OECD Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions

40) 1998 OECD Recommendation on Improving Ethical Conduct in Public Service

41) Council of Europe Civil Law Conventions on Corruption, Council of Europe Criminal Law Conventions on Corruption

42) Inter-American Convention against Corruption

43) African Union Convention on Preventing and Combating Corruption

44) OECD,(2012), p.4-5

일반법 형태의 신고자 보호 법률을 둔 경우로는 영국의 ‘1998년 공익 신고법’(Public Interest Disclosure Act 1998), 일본의 ‘공익통보자 보호법’(2004년), 남아프리카공화국의 ‘공익신고 보호법’(Protected Disclosures Act 2000), 호주의 ‘2013년 공익신고법’(Public Interest Disclosure Act 2013) 등이 있다.

공공부분 비리나 부패신고자 보호 법률로는 미국의 ‘1989년 연방 공직신고자 보호법’(Whistleblower Protection, Act of 1989), 캐나다의 ‘공직신고자 보호법’(Public Servants Disclosure Protection Act, 2005년), 우리나라의 권익위법 등이 있으며, 민간부분의 비리나 공익침해행위 신고자 보호 법률로는 미국의 ‘부정청구 금지법’(False Claims Act of 1986), ‘사베인스-옥슬리법’(Sarbanes-Oxley Act of 2002), ‘육상운송 지원법’(Surface Transportation Assistance Act of 1982, 2007년 개정), ‘소비자제품 안전강화법’(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008), ‘월가 개혁 및 소비자 보호법’(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) 등 50개에 가까운 개별 법률(부록 1 참조), 프랑스의 ‘노동법’(Code du Travail)⁴⁵⁾, 호주의 기업법(Corporations Act 2001)⁴⁶⁾, 우리나라의 ‘공익신고자 보호법’ 등이 있다.

이상에서 소개한 다양한 입법 방식과 관련하여 신고자 보호제도에 관한 OECD(2012)의 연구에서는 신고자 보호에 관한 일반법(comprehensive dedicated law)을 제정하게 되면 해당 법률의 위상이 높아질 수 있고, 특정 그룹의 신고자 혹은 특정 행위에 대한 신고에만 적용되는 분야별 법률을 제정하는 부분적 접근법이 아니라, 공공부분과 민간부분에 동일한 규칙과 절차를 적용할 수 있도록 해 줄 수 있어 신고자 보호에 관한 일반법(comprehensive dedicated law)의 제정이 효과적인 입법수단 중 하나가 될 수 있다고 지적하고 있다⁴⁷⁾.

45) OECD,(2012), p.6

46) OECD,(2012), p.7

47) OECD,(2012), p.7

3. 각국의 공익신고자 보호제도 비교

우리나라의 공익신고자 보호제도를 깊이 있게 이해하려면 다른 나라의 제도와 비교하는 것이 필수적으로 요구된다. 이에 아래에서는 신고자 보호제도가 일찍부터 시행되어 온 미국, 영국, 캐나다, 일본, 한국의 제도를 주요 쟁점별로 비교한다.⁴⁸⁾

1) 보호대상 신고의 기본 요건

(1) 보호대상 신고의 주체

대부분의 국가의 신고자 보호 법률에서 신고자는 근로자를 의미한다. 즉 조직 내부자인 근로자가 일정한 신고요건을 갖추어 신고를 하고 이를 이유로 보복을 당한 경우 보호하는 구조이다. 대표적인 예로 미국 ‘연방 공직신고자 보호법’(Whistleblower Protection Act)은 연방 공직자·공직 지원자인 신고자⁴⁹⁾를, 캐나다의 ‘공직신고자 보호법’(Public Servants Disclosure Protection Act)은 연방공직자인 신고자⁵⁰⁾를 보호대상으로 규정하고 있다.

미국의 ‘사베인스-옥슬리법’(Sarbanes-Oxley Act of 2002, 18 U.S.C sec 1514A(a))⁵¹⁾, 일본의 ‘공익통보자 보호법’(제2조)⁵²⁾, 영국의 ‘공익신고법’(Public Interest Disclosure Act 1998)⁵³⁾ 등에서 보호 대상 근로자의

48) OECD(2012)는 형법, 근로관계법, 공무원법 등에 일부 신고자 보호 규정이 있을 수 있지만 좀 더 효과적으로 신고자를 보호하기 위해서는 신고자 보호 법률을 제정할 필요가 있다고 지적하고 있다.(p.6-7)

49) 5 U.S.C. sec. 1211-1215, 1218-1219, 1221-1222, 2302

50) ‘공직신고자 보호법’ 제2조(1)

51) 상장회사의 근로자는 물론 그 회사의 계약상대방(contractor)·하도급자(subcontractor)· 대리인(agent)의 근로자도 보호대상으로 규정하고 있다

52) 파견근로자나 계약상대방의 근로자까지 보호 대상으로 하고 있다.

53) 1인 사업자(independent contractor), 파견·알선 근로자(agency worker) 등을 포함하는 근

범위를 다소 넓히고 있지만 기본적으로 여전히 조직 내부자라는 관점에 기초하고 있다.

반면, 우리나라의 ‘권익위법’과 ‘공익신고자 보호법’에서는 모두 ‘누구든지’ 부패행위나 공익침해행위를 신고할 수 있도록 하고 있어 신고자가 비위행위가 발생한 조직의 내부자인지 외부자인지 구별하지 않고 있다는 점에 특징이 있다.

(2) 보호대상 신고의 내용

보호대상이 되는 신고의 내용과 관련해서는 각국의 상황과 신고자 보호법 체계가 다르긴 하지만 공공부분 부패신고의 경우에는 전반적으로는 유사한 내용을 규정하고 있다. 반면에 민간부분의 경우에는 각국의 정책 우선순위에 따라 보호대상 신고의 내용이 나라마다 다르다.

일반법 체계를 택하고 있는 영국의 ‘공익신고법’(Public Interest Disclosure Act 1998)의 보호대상 신고의 내용이 가장 범위가 넓은데, 동 법은 ①범죄행위(criminal offence), ②법적 의무(legal obligation) 위반, ③수사 등 사법(司法)절차에서 발생한 과실(miscarriage of justice), ④개인의 건강·안전에 관한 위험, ⑤환경 침해, ⑥위 5가지 정보의 고의적 은폐로 규정하고 있다⁵⁴⁾.

일본의 ‘공익통보자 보호법’은 보호대상 신고의 내용을 형법 등 개인의 생명 또는 신체의 보호, 소비자 이익의 옹호, 환경 보전, 공정한 경쟁의 확보, 그 밖에 국민의 생명, 신체, 재산, 기타 이익의 보호와 관련된 441개의 법률을 위반하는 행위로 규정하고 있다⁵⁵⁾.

미국의 대표적인 공공부분 신고자 보호법인 ‘연방 공직신고자 보호법’은 ①법, 지침 또는 규정 위반(a violation of any law, rule, or

로종사자(worker)로 보호 대상을 확대하고 있다. ‘고용권리법’(Employment Rights Act 1996) 43K(“공익신고법” 제1조에 의해 신설) 및 230(3)

54) ‘고용권리법’ 43B(1) (“공익신고법” 제1조에 의해 신설)

55) ‘공익통보자 보호법’ 별표 및 ‘공익통보자보호법 별표 제8호에 관한 정령’

regulation), ②중대한 관리 잘못(gross mismanagement), ③중대한 재원 낭비(a gross waste of funds), ④권한 남용(an abuse of authority), ⑤국민의 건강 또는 안전에 관한 실질적이고 구체적인 위협에 관한 정보를 보호대상 신고의 내용으로 규정하고 있다⁵⁶⁾. 민간부분 신고자 보호와 관련해서는 약 50여개의 연방 법률에서 각각 해당 법률 위반행위를 보호대상 신고의 내용으로 규정하고 있다.

캐나다의 ‘공직신고자 보호법’은 공공기관에서 벌어지는 또는 공공기관과 관련된 ①법령 위반(a contravention of any law or regulation), ②공금 또는 공공자산의 부정사용(a misuse of public funds or a public asset), ③중대한 관리 잘못(a gross mismanagement in the public sector), ④개인의 생명·건강·안전 또는 환경에 대한 실질적이고 구체적인 위협을 유발하는 행위나 부작위, ⑤공직자 행동강령(code of conduct)의 중대한 위반, ⑥고의로 타인으로 하여금 위의 다섯 가지의 비행(wrongdoing)을 저지르도록 지시·권유하는 행위를 보호대상 신고의 내용으로 규정하고 있다⁵⁷⁾.

한국의 경우 앞에서 소개한 바와 같이 권익위법은 부패행위와 공직자 행동강령 위반행위를 신고대상으로 규정하고 있고, ‘공익신고자 보호법’은 국민의 건강과 안전, 소비자 이익, 환경보호, 공정경쟁과 관련된 180개 법률(부록 2 참조)의 위반행위를 신고한 사람을 보호하고 있다.

(3) 신고내용에 대한 합리적인 믿음(근거)

각국의 신고자 보호법은 대부분 신고자가 신고 내용에 대해 합리적인 믿음(reasonable belief)⁵⁸⁾이나 합리적인 근거(reasonable ground)⁵⁹⁾를 가

56) 5 U.S.C. sec. 2302(b)(8)

57) ‘공직신고자 보호법’ 제8조

58) 미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’ 사베인스-옥슬리법 등 대부분의 민간부분 신고자 보호 법률, 영국의 ‘공익신고법’, 캐나다의 ‘공직신고자 보호법’, 한국의 권익위법 및 ‘공익신고자 보호법’ 등

59) 일본의 ‘공익통보자 보호법’

진 상태에서 신고한 경우 보호될 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 규정들은 기본적으로 무분별한 신고를 막기 위한 것이다. 그러나 더 중요한 취지는 신고 당시 신고자가 합리적인 믿음/근거를 가진 상태에서 신고한 경우에는 설령 사후에 그 신고 내용이 사실이 아닌 것으로 판명되더라도 이러한 규정들에 의해 보호를 받을 수 있다는 점이다.

이와 관련하여 미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’에서는 합리적인 믿음인지 여부에 관한 결정기준을 명시하고 있는데, 이에 따르면 신고자에게 알려 지고 신고자가 쉽게 확인할 수 있는 핵심적인 사실들에 관한 정보를 그 신고와 아무런 이해관계 없는 제3자가 알게 될 경우에도 신고자와 마찬가지로 신고대상에 해당된다고 동일한 결론을 내릴 수 있으면 신고자의 믿음은 합리적인 것으로 판단하도록 하고 있는 점에 특색이 있다⁶⁰⁾.

(4) 신고처

미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’은 원칙적으로 신고처에 대한 제한이 없지만, 법률에 의해 공개가 금지되어 있거나 대통령령에 의해 국가 안보나 외교에 관한 비밀로 취급되는 정보의 경우에는 ①특별조사청장(Special Counsel), ②각 기관의 감사관(Inspector General of an agency), ③신고를 접수할 수 있도록 기관장으로부터 지정받은 자에게 신고하여야 보호되도록 규정하고 있다⁶¹⁾.

영국의 ‘공익신고법’의 경우 기본적으로 ①사용자나 그로부터 권한을 위임받은 자, ②법률가(legal adviser), ③행정기관장(Minister of the Crown)에 의해 임명된 사용자, ④장관이 지정한 자를 신고처로 규정하고 있는데, 신고처별로 신고자가 갖추어야 할 요건을 다르게 규정하고 있다. 나아가 동법에서 규정한 엄격한 요건을 충족하는 중대한 위법행위의 경우에는 신고처에 대한 제한을 두지 않아 언론(media) 등에 신고한 경우에도 보호받을 수 있도록 하고 있다⁶²⁾.

60) 5 U.S.C. 2302(b) 맨 마지막 문단

61) 5 U.S.C. 2302(b)(8)

캐나다의 ‘공직신고자 보호법’의 경우에도 ①상급자(supervisor) 또는 지정 고위공직자(senior officer designated), ②청렴위원장(Public Sector Integrity Commissioner), ③감사원장(Auditor General of Canada), ④공중(the public)에 신고할 수 있도록 규정하고 있는데, 신고처에 따라 신고할 수 있는 정보의 내용이나 신고 요건을 다르게 규정하고 있다⁶³⁾.

일본의 ‘공익통보자 보호법’의 경우 ①사용자 또는 파견근로자로부터 용역을 제공받는 자, ② ①에 규정된 자로부터 지정을 받은 자, ③소관 행정기관, ④신고대상 사실이 발생 또는 이에 따른 피해의 확대를 방지하기 위해 필요한 자에게 신고할 수 있도록 규정하고 있다⁶⁴⁾.

한국의 ‘권익위법’의 경우에는 ①소관 공공기관, 그 지도·감독기관, ②국민권익위원회, ③감사원, ④수사기관에 신고하도록 규정하고 있다. ‘공익신고자 보호법’은 앞에 열거된 기관 외에 공익침해행위가 발생한 기관이나 국회의원에게도 신고할 수 있도록 규정하고 있다.

위에서 보듯이 신고처 및 신고처별 신고 요건과 관련해서는 각국의 제도가 다르다. 특히 언론(media), 의회, 공중(the public)에 대한 신고를 보호하는 경우는 신고요건이 더욱 엄격하게 규정되어 있다. 이와 관련하여 언론이나 공중에 대한 신고를 보호하는 것이 바람직한지 단정하기는 어렵다. 언론이나 공중에 대한 신고를 허용하는 것이 바람직하기 위해서는 언론이나 공중에 대한 신고의 요건 더 엄격하게 규정되고 신고자가 그 신고로 인하여 다른 법적 위험에 빠지지 않아야 할 것이다.

2) 근로관계에서의 신고자 등에 대한 보호

(1) 보호 대상자의 범위

62) ‘고용권리법’ 제43C조 ~ 제43JH조(‘공익신고법’ 제1조에 의해 신설)

63) ‘공직신고자 보호법’ 제12조~ 제14조 및 제16조

64) ‘공익통보자 보호법’ 제2조

각국의 신고자 보호법은 신고자 외에 신고와 관련된 조사나 소송절차에서 진술·증언한 자도 보호하고 있고, 나아가 일부 법률에서는 위법행위를 거부한 자 등도 보복으로부터 보호를 받을 수 있도록 규정하고 있는바, 아래에서 상술한다.

미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’의 경우 증언자, 각 기관의 감사관 또는 특별조사청장과 협력하거나 이에 정보를 제공한 자, 법률 위반 지시를 거부한 자도 보호대상으로 규정하고 있다⁶⁵⁾.

미국의 많은 민간부분 신고자 보호법률에서도 위반행위 관련 법적 절차에서 증언·참여·협조한 자도 보호대상으로 규정⁶⁶⁾하고 있고, 위반행위에 참가하기를 거부하거나 반대한 자도 보호대상으로 규정⁶⁷⁾하고 있으며, 신고·증언 또는 협력 등이 ‘예정’된 자로 보호대상으로 규정⁶⁸⁾하고 있다.

캐나다의 ‘공직신고자 보호법’ 역시 신고에 따른 조사에 대한 협조로 인해 보복을 당한 자도 보호받을 수 있도록 규정하고 있다⁶⁹⁾.

65) 5 U.S.C. 2302(b)(9)

66) ‘고용연령 차별금지법’(Age Discrimination in Employment Act, 29 U.S.C 623(d)), ‘독성물질 규제법’(Toxic Substances Control Act of 1976, 15 U.S.C. sec 2622), ‘대기정화법’(Clean Air Act of 1977, 42 U.S.C. sec 7622), ‘항공 투자 및 개혁법’(Aviation Investment and Reform Act, 49 U.S.C. sec 42121), ‘사베인스-옥슬리법’(Sarbanes-Oxley Act of 2002, 18 U.S.C. sec 1514A), ‘에너지기후 개편법’(Energy Reorganization Act of 1974, 2005년 개정, 42 U.S.C. sec 5851), ‘육상운송 지원법’(Surface Transportation Assistance Act of 1982, 2007년 개정, 49 U.S.C. sec 31105), ‘소비자제품 안전강화법’(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008, 15 U.S.C Sec. 2087) 등

67) ‘고용연령 차별금지법’(Age Discrimination in Employment Act), ‘에너지 기후 개편법’(Energy Reorganization Act of 1974, 2005년 개정, 42 U.S.C. sec 5851), ‘육상운송 지원법’(Surface Transportation Assistance Act of 1982, 2007년 개정, 49 U.S.C. sec 31105), ‘소비자제품 안전강화법’(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008, 15 U.S.C Sec. 2087) 등

68) ‘직업안전위생법’(Occupational Safety and Health Act, 29 U.S.C. sec 660(c)), ‘독성물질 규제법’(Toxic Substances Control Act of 1976, 15 U.S.C. sec 2622), ‘대기정화법’(Clean Air Act of 1977, 42 U.S.C. sec 7622), ‘항공 투자 및 개혁법’(Aviation Investment and Reform Act, 49 U.S.C. sec 42121), ‘에너지기후 개편법’(Energy Reorganization Act of 1974, 2005년 개정, 42 U.S.C. sec 5851), ‘육상운송 지원법’(Surface Transportation Assistance Act of 1982, 2007년 개정, 49 U.S.C. sec 31105), ‘소비자제품 안전강화법’(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008, 15 U.S.C Sec. 2087) 등

69) "공직신고자 보호법' 제2조

한국의 ‘권익위법’의 경우 신고내용에 대한 감사·수사 또는 조사에 협력한 자도 보호대상으로 규정하고 있고, ‘공익신고자 보호법’의 경우 앞에 열거된 사람 외에 신고자 보호신청에 관련된 조사·소송에 협력한 자, 공익침해행위에 대한 증거수집 등 신고를 하려고 했던 자까지 보호대상으로 규정하고 있다.

(2) 보호기관

신고자에 대한 보호기관은 크게 사법부에서만 관여하는 유형과 행정부에서도 관여하는 유형으로 구분된다. 행정부에서도 관여하는 유형의 경우에는 다시 사법부에 이의제기를 할 수 있는 것이 일반적이다.

영국의 경우 신고자는 고용법원(Employment Tribunal)에 소송을 제기하여 근로관계에서의 불이익을 다투어야 한다⁷⁰⁾.

반면에 미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’에 따르면 신고자는 특별조사청에 보호신청을 하고 그 신청이 타당할 경우 특별조사청장의 신청에 따라 실적제도보호위원회(Merit System Protection Board)에서 보호 여부를 결정하도록 하되, 특별조사청장이 종결처리를 하거나 신청 후 120일 지날 때까지 아무런 결정을 하지 않는 경우 신고자는 직접 실적제도보호위원회에 보호신청을 할 수 있으며, 실적제도보호위원회에서 보호신청이 기각되면 연방항소순회법원(the U.S. Court of Appeal for the Federal Circuit)에 항소할 수 있다⁷¹⁾.

미국의 ‘사베인스-옥슬리법’ 등 상당수 민간부문 신고자 보호법에서는 1차적으로 노동부장관⁷²⁾에게 보호신청을 하도록 하고, 여기서 기각되면 연방지방법원에 민사소송을 제기할 수 있도록 하고 있다.

캐나다의 ‘공직신고자 보호법’의 경우에는 신고자가 청렴위원장에 보호

70) ‘고용권리법’ 제48조 (1A) (‘공익신고법’ 제3조에 의해 신설)

71) 5 U.S.C. sec. 1214 및 1221

72) 실무는 노동부장관 소속 직업안전위생국(OHSA : Occupational Health and Safety Administration)에서 담당하고 있다.

신청을 하고 그 신청이 타당하다고 판단되면 동 위원장의 신청에 따라 공직신고자보호재판소(Public Servants Disclosure Protection Tribunal)에서 보호 여부를 결정하도록 하고 있다⁷³⁾.

한국의 권익위법 및 ‘공익신고자 보호법’의 경우 신고자는 국민권익위원회에 보호신청을 하거나 법원에 소송을 제기할 수 있다. 아울러 국민권익위원회에서 보호신청을 기각한 경우에도 법원에 소송을 제기할 수 있다.

이처럼 신고자에 대한 보호기관은 각국의 행정상 또는 사법상 구제제도와 관련되는 것으로 어느 것이 좋다고 일률적으로 평가하기는 어려우나, 통상 사법부에 제소하는 경우에는 비용이 많이 발생하고 시간도 오래 걸리므로 가능하면 행정부에 효과적인 신고자 보호기관을 두는 것이 바람직하다고 본다.

(3) 입증책임

통상 신고자는 불이익을 가한 기관과 비교할 때 자신의 근로관계상의 불이익이 신고 때문이라는 점을 입증하기가 어렵다. 관련 인사 정보에 대한 접근이 제한되는 경우가 많고 행정상 또는 사법상 구제절차에서 상당한 비용이 발생하는데 이를 감당하기 쉽지 않은 경우가 많기 때문이다. 따라서 신고자를 두텁게 보호하기 위해서는 신고자의 입증책임을 완화하거나 보복조치를 한 기관의 입증책임을 강화할 필요가 있다.

이와 관련하여 미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’의 경우 신고자에 대한 인사처분과 신고 사이의 관계에 대한 신고자 소속기관의 입증책임을 동법의 전신인 ‘1978년 연방공직개혁법’(Civil Service Reform Act of 1978) 당시의 ‘증거우위의 원칙’(preponderance of the evidence)에서 ‘명백하고 설득력 있는 증거’(clear and convincing evidence)로 강화⁷⁴⁾하였

73) ‘공직신고자 보호법’ 제19조 ~ 제21조

74) Merit Systems Protection Board, *Whistleblower Protections for federal Employees* (2010), iii.쪽의 각주 7 및 40.

다. 즉, 신고가 해당 인사처분에 대한 ‘기여요인’(contributing factor)임이 인정된 사안에서 그 신고가 없었더라도 동일한 인사조치가 행해졌을 것이라는 것에 대해 ‘명백하고 설득력 있는 증거’를 해당 기관에서 제시하지 못하면 그 인사처분은 신고에 대한 보복으로 간주되도록 하는 것이다⁷⁵⁾.

미국의 ‘사베인스-옥슬리법’ 등 최근에 제·개정된 민간부분 신고자 보호법의 경우에도 신고자에게 불이익 조치를 한 기관의 입증책임에 관해 대부분 ‘명백하고 설득력 있는 증거’를 채택하고 있다⁷⁶⁾.

영국의 경우 신고자가 부당해고나 기타 피해를 당한 경우 그 해고나 피해를 유발한 행위가 합법적이라는 것에 대한 입증은 원칙적으로 사용자가 하도록 규정하고 있다⁷⁷⁾.

한국의 신고자 보호법에서는 입증책임과 관련하여 불이익 추정 규정을 두고 있다. ‘권익위법’에서는 신고자가 동법에 따른 신고를 한 뒤 국민권익위원회에 원상회복 등을 요구하거나 법원에 원상회복 등에 관한 소송을 제기하는 경우 해당 신고와 관련하여 불이익을 당한 것으로 추정한다. ‘공익신고자 보호법’에서는 ①신고자를 알아내려고 하거나 공익신고를 하지 못하도록 방해하거나 공익신고를 취소하도록 강요한 경우, ②신고를 한 후 2년 이내에 공익신고자에게 불이익을 가한 경우, ③신고자에 대한 불이익이 예상되는 사안에서 국민권익위원회로부터 불이익 금지 권고를 받고도 불이익을 가한 경우에는 해당 신고를 이유로 불이익을 받은 것으로 추정한다.

75) 5 U.S.C. sec. 1214(b)(4)(B) 및 1221(e)

76) "에너지기후 개편법'(Energy Reorganization Act of 1974, 1992년·2005년 개정) 42 U.S.C § 5851(b)(3), '항공 투자 및 개혁법'(Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century, 2000년) 49 U.S.C. § 42121(b)(2)(B), "소비자제품 안전 강화법'(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008) 15 U.S.C § 2087(b)(2)(B). 그 밖에 '사베인스-옥슬리법'(Sarbanes-Oxley Act of 2002)의 18 U.S.C § 1514A(b)(2) 및 '육상운송지원법'(Surface Transportation Assistance Act)의 49 U.S.C § 31105(b)(1)에서 '항공 투자 및 개혁법' 49 U.S.C. § 42121(b)를 준용하고 있다.

77) '고용권리법' 제48(2) 및 제98조

(4) 신고자의 비밀준수의무 위반 면책

일부 신고자 보호법에서는 신고자가 신고한 내용이 해당 기관에서 비밀로 지정한 정보인 경우에도 비밀누설을 명분으로 불이익을 가할 수 없도록 명시한 경우가 있다.

미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’의 경우 법률에 의해 공개가 금지되어 있거나 대통령령에 의해 국가 안보나 외교에 관한 비밀로 취급되는 정보의 경우에도 ①특별조사청, ②각 기관의 감사관, ③신고를 접수할 수 있도록 기관장으로부터 지정받은 자에게 신고한 경우에는 보호대상이 되는 신고로 규정하고 있다⁷⁸⁾.

한국의 ‘권익위법’ 및 ‘공직신고자 보호법’도 동법에 따라 신고한 경우에는 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등에도 불구하고 직무상 비밀준수의무를 위반하지 않음을 명시하고 있다.

(5) 보호 조치

앞서 설명했듯이 각국의 신고자에 대한 보호기관은 크게 사법부에서 관여하는 유형과 사법부 외에 행정부에서도 관여하는 유형으로 구분됨에 따라 신고자가 신고를 이유로 근로관계에서 불이익을 받은 경우 이에 대한 구제내용은 보호기관의 성격에 따라 조금 차이가 있다.

미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’은 동법상 주된 보호기관인 실적제도 보호위원회가 신고자에 대한 근로관계에서의 불이익에 대한 시정조치로 ①신고를 이유로 한 불이익이 없었더라면 가질 수 있었던 지위로의 회복, ②전보적 손해배상(compensatory damages)을 명령할 수 있도록 규정하고 있다. 전보적 손해배상은 변호사 비용, 미지급 임금, 관련 혜택, 관련 의료비용, 교통비용, 기타 불이익으로 인한 합리적이고 예측 가능한 손해를 말한다⁷⁹⁾.

78) 5 U.S.C. 2302(b)(8)

미국의 민간부문 신고자 보호법의 경우 각 법률별로 시정조치의 내용이 다양한데, 다수의 신고자 보호법률에서 원 직위로의 원상회복과 전보적 손해배상을 명령하는 것이 일반적이고⁸⁰⁾, 나아가 ‘독성물질 규제법’(Toxic Substances Control Act of 1976, 15 U.S.C. sec 2622)과 ‘육상운송 지원법’(Surface Transportation Assistance Act of 1982, 2007년 개정, 49 U.S.C. sec 31105)은 징벌적 손해배상(punitive damages 또는 exemplary damages)까지 구제내용에 포함하고 있다.

영국의 ‘공익신고법’에 따르면 고용법원은 신고를 이유로 부당해고를 당한 신고자를 보호하기 위해 사안에 따라 사용자에게 원상회복(reinstatement), 재고용(re-engagement), 또는 손해배상을 명령할 수 있다⁸¹⁾. 또한 근로자인 신고자가 신고를 이유로 해고 외의 피해를 당하거나 근로자가 아닌 근로종사자(worker)인 신고자가 피해를 입은 경우에는 사용자로 하여금 신고자가 입은 손해를 배상하도록 명령할 수 있다⁸²⁾.

캐나다의 ‘공직신고자 보호법’에 따르면 공직신고자보호재판소는 신고자가 신고를 이유로 보복을 받은 것으로 판단되면 그 사용자나 해당 기관장·부기관장(appropriate chief executive) 또는 그들의 대리인에게 다음 6가지 사항 - ①원 직무로의 복귀(return to his or her behalf), ②원상회복(reinstatement) 또는 원상회복에 갈음하는 손해배상, ③보복이 없었더라면 받을 수 있었던 금액 이하의 손해배상, ④징계 등 신고자에 대한 불이익조치의 무효화 및 금전적 또는 다른 형태의 벌칙에 상응하는 금액 이하의 손해배상, ⑤보복의 직접적 결과로 신고자에게 발생한 모든 비용, ⑥보복의 결과로 신고자가 경험한 고통에 대한 보상으로 CAD 10,000 이내의 손해배상 - 중 필요한 모든 조치를 명령할 수 있다⁸³⁾.

79) 5 U.S.C. sec. 1214(g) 및 1221(g)(1)

80) ‘사베인스-옥슬리법’(18 U.S.C. sec. 1514A), ‘대기정화법’(42 U.S.C. sec. 7622), ‘항공투자 및 개혁법’(49 U.S.C. sec. 42121), ‘에너지지구 개편법’(42 U.S.C. sec 5851), ‘육상운송 지원법’(49 U.S.C. sec. 31105), ‘소비자제품 안전강화법’(15 U.S.C Sec. 2087) 등

81) ‘고용권리법’ 제112조 - 제119조

82) ‘고용권리법’ 제49조(‘공익신고법’ 제4조에 의해 신설)

83) ‘공직신고자 보호법’ 제21조

우리나라의 권익위법에 따르면 신고자가 신고를 이유로 근로관계에서 불이익을 받은 경우 국민권익위원회가 신고자의 소속기관·단체·기업의 장에게 원상회복 등 필요한 신분보장 조치를 명령할 수 있고, ‘공직신고자 보호법’에 따르면 신고를 이유로 근로관계에서의 불이익조치를 받았다고 인정되는 경우 국민권익위원회는 원상회복조치, 차별지급되거나 체불(滯拂)된 보수 등(이자 포함)의 지급, 및 그 밖의 불이익조치에 대한 취소 또는 금지를 명령한다.

(6) 임시구제조치

신고자가 신고를 이유로 받은 불이익에 대한 구제절차는 통상 상당한 기간이 소요되는 경우가 일반적이므로 신고자 보호법에서 임시구제조치를 규정할 필요성이 아주 크다.

미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’에 따르면 특별조사청장은 신고자에 대한 인사처분이 금지된 인사처분에 해당된다고 볼 합리적인 사유가 있으면 그 인사처분의 집행을 45일 동안 정지해 줄 것을 실적제도보호위원회(Merit Systems Protection Board) 위원에게 신청할 수 있고⁸⁴⁾, 이 경우 신청을 받은 위원은 신청을 받은 날부터 3근무일 내에 결정을 하여야 하는데 집행정지가 적절하지 않다고 판단되는 경우 외에는 집행정지를 명하여야 하며, 필요할 경우 집행정지기간을 연장할 수 있다⁸⁵⁾.

미국의 사베인스-옥슬리법 등 민간부문 신고자 보호법⁸⁶⁾에서도 노동

84) 실제로 1995년부터 2009년까지 특별조사청이 실적제도보호위원회에 시정조치를 신청한 사건 보다 금지된 인사처분(Prohibited Personnel Practices)의 집행정지를 신청한 사건이 더 많은 것으로 알려져 있다. [Merit Systems Protection Board, *Whistleblower Protections for Federal Employees* (2010), 44]

85) 5 U.S.C. sec. 1214(b)(1)

86) ‘항공 투자 및 개혁법’(Aviation Investment and Reform Act, 49 U.S.C. sec 42121), ‘에너지기구 개편법’(Energy Reorganization Act of 1974, 2005년 개정, 42 U.S.C. sec 5851), ‘육상운송 지원법’(Surface Transportation Assistance Act of 1982, 2007년 개정, 49 U.S.C. sec 31105), ‘소비자제품 안전강화법’(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008, 15 U.S.C Sec. 2087)

부장관이 신고를 이유로 불이익을 받은 신고자로부터 보호신청을 받으면 최종결정 전에 불이익 처분자에 대해 임시구제명령(preliminary order)을 내릴 수 있고, 아울러 노동부장관의 최종 구제명령에 대해 불이익 처분자가 연방항소법원에 재심을 신청하더라도 그 최종명령이 집행정지 되지는 않는 것으로 규정하고 있다.

영국의 ‘공익신고법’에 따르면 고용법원은 근로자인 신고자가 신고를 이유로 부당해고를 당한 경우 임시 원상회복 명령, 임시 재고용 명령, 또는 해고 전 근로계약의 지속 명령 등의 임시구제조치를 명령할 수 있다⁸⁷⁾.

한국의 ‘권익위법’의 경우 임시구제조치와는 성격이 다르지만 신고를 이유로 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 당할 것으로 ‘예상’되는 때에도 국민권익위원회는 신고자나 협조자의 신청에 따라 불이익조치를 하지 말 것을 명령할 수 있도록 하고, 이를 이행하지 않은 경우 1,000만원 이하의 과태료에 처하도록 규정하고 있어 신고로 인한 불이익조치를 사전예방할 수 있는 수단을 도입하고 있다. ‘공익신고자 보호법’에서는 불이익조치 금지를 ‘권고’할 수 있도록 규정하고 있다.

(7) 불이익을 준 자에 대한 처벌

신고자에 대한 보복을 없애기 위해서는 신고자에 대한 불이익을 제거하는 것은 물론이고 신고자에게 불이익을 준 자를 처벌함으로써 신고자를 상대로 한 보복에 대한 사전 억지력을 확보할 필요가 있다.

미국 연방형법 title 18 제1513조(증인, 피해자 또는 신고자에 대한 보복)에 따르면, 법집행기관의 공무원에게 연방범죄의 실행 또는 실행가능성에 관한 정보를 제공한 것을 이유로 그 신고자에 대하여 보복의 의도로 합법적인 고용상태 또는 생계를 방해하는 행위 등 해를 끼치는 행위를 한 자에 대해서는 10년 이하의 징역 또는 벌금에 처하거나 징역과 벌

87) ‘고용권리법’ 제129조 및 제132조

금을 병과할 수 있다⁸⁸⁾.

미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’은 실적제도보호위원회가 신고자에게 불이익을 준 자와 고의로 실적제도보호위원회의 명령을 이행하지 않은 자에 대해 파면(removal), 강등(reduction in grade), 5년 동안 연방공직 임용 제한(debarment from Federal employment for a period not to exceed 5 years), 정직(suspension), 견책(reprimand), 또는 1,000달러 이내의 민사벌금(civil penalty) 부과 등의 징계를 할 수 있도록 규정하고 있다⁸⁹⁾.

캐나다 연방형법(Criminal Code) 제425.1조에 의하면 사용자나 그 대리인이 보복할 의도로 연방법 또는 주법(provincial law) 집행기관에 연방법 또는 주법 위반행위 혐의에 관한 정보를 제공한 근로자에게 해고·징계·전출 또는 그 밖의 불이익을 가하거나 가할 것을 위협한 경우 5년 이하의 징역에 처한다고 규정하고 있다.

캐나다의 ‘공직신고자 보호법’에 따르면 공직신고자보호재판소는 보호신청인에게 보복행위를 한 것으로 확인된 자에 대한 징계를 총독(Governor in Council), 그 사용자나 해당 기관장·부기관장 또는 그들의 대리인에게 명령할 수 있고, 이 때 고용관계의 종료, 임명의 취소 등 어떤 유형의 징계라도 특정하여 명령할 수 있으며, 동 재판소의 징계명령에 대해서 보복행위자는 다른 법률이나 단체협약에 따른 어떠한 법적 불복도 제기할 수 없다⁹⁰⁾.

호주의 ‘공익신고법’(Public Interest Disclosure Act 2013) 제13조 및 제19조에 따르면, 공익신고자를 보복한 자에 대해서는 징역 2년 또는 벌점 120점에 해당하는 벌금(120 penalty units⁹¹⁾)을 부과하거나 양자를 병과할 수 있다.

한국의 ‘권익위법’에 따르면 신고자에게 신분상 불이익을 가하거나 근

88) 18 U.S.C 1513조 (e) (Sarbanes-Oxley Act of 2002에 의해 연방형법에 신설)

89) 5 U.S.C. sec. 1215(a)(1)~(3)

90) ‘공직신고자 보호법’ 제21.5조 및 제21.8조

91) 1 penalty unit당 벌금액은 연방 및 각 주마다 다르다.(출처 : www.wikipedia.org 검색)

무조건상의 차별을 한 자 또는 국민권익위원회의 신분보장조치 요구를 이행하지 아니한 자에 대해서는 최대 1년의 징역 또는 1천만원의 벌금에 처하고, 아울러 국민권익위원회는 그 징계권자에게 징계를 요구할 수 있다. ‘공익신고자 보호법’에서도 최대 2년의 징역 또는 2천만원의 벌금에 처하고, 또한 국민권익위원회는 그 징계권자에게 징계를 요구할 수 있다.

3) 근로관계 외에서의 특별한 보호

각국의 신고자 보호법에서 일반적이지는 않지만 일부 입법례에서는 신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호, 신변보호, 조사와 형사절차에서의 특별보호, 신고자에 대한 형 또는 징계처분의 감면 등 근로관계에서의 보호조치 외의 특별한 보호수단을 규정하고 있으므로 참고할 만하다.

(1) 신분비밀 보호

누가 신고했는지 밝혀지지 않으면 신고자에 대한 보복행위 자체가 일어날 수 없으므로 신고자의 신분비밀을 보호하는 것은 신고자 보호의 첫 단계로서 아주 중요하다 할 것이다.

캐나다의 ‘공직신고자 보호법’은 각 공공기관으로 하여금 신고자, 목격자, 비행에 책임이 있는 자 등 신고 과정에 관련된 사람의 신원을 비밀로 하도록 하고, 아울러 비밀보장을 담보할 수 있는 절차를 마련하도록 하고 있다.

한국의 ‘권익위법’은 국민권익위원회 및 조사기관의 종사자가 신고자나 신고 내용의 감사·수사·조사에 협조한 자의 동의 없이 그 신분을 밝히거나 암시하지 못하도록 하고 이를 위반할 경우 국민권익위원회가 위반자의 징계권자에게 징계를 요구할 수 있도록 하고 있다. 나아가 경찰관 서로부터 신변보호를 받고 있는 신고자(그 친족과 동거인을 포함한다) 또는 조사·형사절차에서 특별보호를 받고 있는 신고자의 신분비밀을 누

설한 자는 누구든지 3년 이하 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 또한 ‘공익신고자 보호법’에서도 신고자나 기타 협조자의 동의 없이 그 인적사항 등 신분을 암시하는 정보를 누설한 자는 누구든지 3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처하고, 함으로써 가장 강력한 신분비밀 보장 규정을 두고 있다.

(2) 신변보호

신고 때문에 신체와 생명을 위협받는 신고자나 그 가족, 동거인 등에 대해 신고자 보호법에서 직접 보호수단을 규정하고 있는 입법례는 드물다⁹²⁾.

이와 관련하여 ‘권익위법’ 및 ‘공익신고자 보호법’에 따르면 국민권익위원회는 신고나 신고와 관련된 사건에서의 증언 등 협조 때문에 신고자나 협조자, 그 친족 또는 동거인의 신변에 불안이 있는 경우 경찰관서를 통한 신변보호조치⁹³⁾를 제공하고 있다.

(3) 기타

우리의 ‘권익위법’과 ‘공익신고자 보호법’에는 다른 나라의 입법례에서는 거의 발견되지 않는 다음과 같은 보호수단들이 규정되어 있다.

첫째, ‘권익위법’과 ‘공익신고자 보호법’에서는 신고나 증언 등 협조를 이유로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우, 해당 신고와 관련한 조사 및 형사절차에서 조서나 진술서 등을 작성할 때 신고자나 협조자의 인적 사항의 전부 또는 일부를 기재하

92) 신고자 보호법이 아닌 형법이나 기타 형사 관련 법률에서 신고자에 대한 이러한 보호수단을 규정하고 있을 가능성이 없지 않다.

93) 1. 일정기간동안의 특정시설에서의 보호, 2. 일정기간동안의 신변보호, 3. 참고인 또는 증인으로 출석·귀가 시 동행, 4. 대상자의 주거에 대한 주기적 순찰, 5. 기타 신변안전에 필요하다고 인정되는 조치

지 않을 수 있고, 신고자에 대한 증인신문을 비디오테이프 등 영상물로 촬영하거나 공개법정 외의 장소에서 증인신문을 할 수 있다.

둘째, ‘권익위법’과 ‘공익신고자 보호법’은 보호대상 신고를 함으로써 그와 관련된 자신의 범죄가 발견된 경우 그 신고자에 대하여 형(刑)을 감경 또는 면제할 수 있도록 규정하고 있다. 근로관계에서 같은 사안에 대해 신고자에 대한 징계처분⁹⁴⁾을 감면하는 것과 같은 맥락이다.

마지막으로 ‘권익위법’과 ‘공익신고자 보호법’은 조직 내부자뿐만 아니라 누구든지 신고를 할 수 있도록 규정함에 따라 근로관계에서의 보복에 대한 보호규정 외에 인허가 등의 취소 등 행정적 불이익이나 물품계약 또는 용역계약의 해지 등 경제적 불이익에 대해 국민권익위원회에 보호 신청을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그 행정적·경제적 불이익이 신고 때문인 것으로 판단되는 경우, ‘권익위법’에서는 국민권익위원회가 불이익을 가한 자에게 시정명령을 할 수 있고, 그 명령에 불응한 경우 1,000만원 이하의 과태료에 처하도록 규정하고 있다. 같은 사안에 대해 ‘공익신고자 보호법’에서는 시정권고를 할 수 있도록 규정하고 있다.

4) 신고자에 대한 보상

신고자에 대한 보호제도가 갖춰져 있다고 하더라도 보호받기까지는 상당한 시간이 걸리고 그 과정에서 정신적·경제적으로 엄청난 어려움을 겪는 경우가 많은 점을 고려할 때 신고자에 대한 금전적 보상제도는 신고자를 실질적으로 보호하는 다른 형태의 유효한 보호제도라 할 것이다.

다만, 신고자 보상제도는 미국의 ‘부정청구 금지법’(False Claims Act)⁹⁵⁾와 “소비자 보호 및 월가 개혁법”(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 2010), 한국의 ‘권익위법’과 ‘공익신고자

94) 징계처분의 감면은 공공기관 소속 신고자에게만 적용된다.

95) 이른바 링컨법(Lincoln Law)이라는 별칭에서 알 수 있듯이 남북전쟁 당시인 1963년에 제정되었는데 1986년 대폭 개정됨으로써 정부를 상대로 한 사기행위의 유효한 억제수단이 되고 있다.

보호법’ 등에서만 규정하고 있다.

미국의 ‘부정청구 금지법’에 따르면 계약 등의 이행과정에서 허위청구를 통해 미국 정부로부터 부당이득을 얻는 자는 미국 정부에 ① USD 5,000 이상 10,000 이하의 민사벌금⁹⁶⁾(civil penalty), ② 미국 정부가 입은 손해의 3배, ③ 소송비용을 지불하여야 하는데, 사인(私人)도 정부를 대신해서 부정청구자를 상대로 환수소송⁹⁷⁾을 제기할 수 있도록 하고 있다. 미국 정부는 사인이 제기한 환수소송에 대해 당사자로서 참가할 수 있는데, 환수소송에서 승소하게 되면 당초의 환수소송 제기자에게 미국 정부가 환수소송에 참가한 경우에는 승소금액 또는 화해금액의 15퍼센트 이상 25퍼센트 이하의 범위에서, 미국 정부가 환수소송에 참가하지 않은 경우에는 25퍼센트 이상 30퍼센트 이하의 범위에서 법원이 합리적이라고 판단한 금액을 보상금으로 받는다.

‘소비자 보호 및 월가 개혁법’은 상품거래법(commodity Exchange Law)과 증권거래법(Security Exchange Act of 1934) 위반행위 신고에 기초한 벌금, 환수명령 등 금전적 제재(monetary sanction)을 통해 환수된 금액이 1백만 달러를 초과할 경우 신고자에게 10~30%의 보상을 지급하도록 규정하고 있다.

한국의 경우 신고로 인해 직접적으로 국가 또는 지방자치단체 등 공공기관의 수입의 회복이나 증대 또는 비용의 절감에 기여한 경우(권익위법) 또는 벌칙, 과징금, 이행강제금, 과태료, 추징금 등의 부과에 기여한 경우(‘공익신고자 보호법’) 국민권익위원회에서 최대 20억원(권익위법) 또는 10억원(‘공익신고자 보호법’) 범위에서 보상대상 가액의 4-20%를 보상금으로 지급하도록 규정하고 있다.

이처럼 보상요건을 엄격하게 할 경우 이러한 부작용을 막으면서도 신고자를 두텁게 보호하는 유효한 수단이 될 것으로 본다.

96) 민사벌금 부과법위는 Federal Civil Penalties Inflation Adjustment Act of 1990에 따라 조정된다.

97) 이러한 형태의 소송을 ‘qui tam’ suits라 한다.

4. 한국의 신고자 보호제도 운영 현황

1) 부패신고 접수 및 처리 현황

(1) 부패신고 접수 현황

아래 <표 5>에서 보듯이 구 부패방지위원회('02.1.25)부터 국민권익위원회 출범('08.2.29)이후 '13년까지 12년 간 접수된 부패신고는 총 28,364건이다.

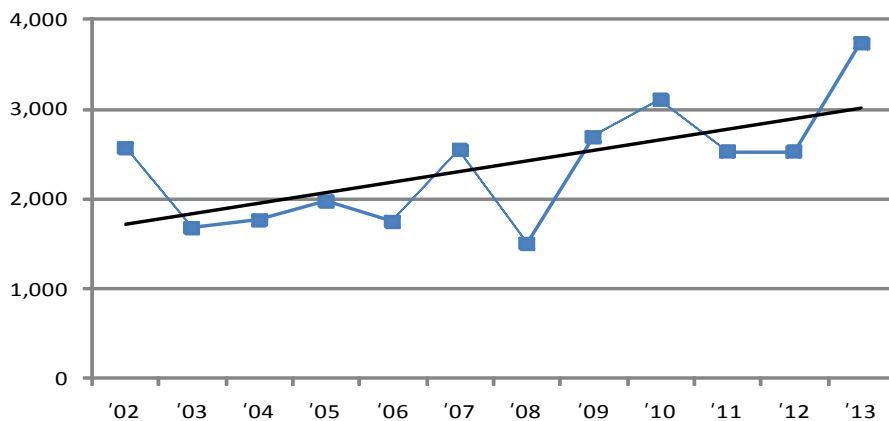
<표 5> 연도별 부패신고 접수 현황⁹⁸⁾

(단위 : 건)

합 계	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
28,364	2,572	1,679	1,763	1,974	1,745	2,544	1,504	2,693	3,099	2,529	2,527	3,735

신고 건수의 추세를 살펴보면 아래 <그림 2>에서 보듯이 연도별로 증감이 있으나, 전반적으로는 신고 건수가 증가하는 추세를 보이고 있다.

<그림 2> 연도별 부패신고 접수 건수 추이



98) 국민권익위원회. “2013 국민권익백서”, p.275

(2) 부패신고 처리 현황

아래 <표 6>에서 보듯이 2002년 이후 12년 동안 접수된 부패신고 총 28,364건 중 2013년 말까지 28,246건의 처리가 완료되었는데, 그중 1,035건(고발 3건 포함)은 감사나 수사 등의 필요성이 있다고 판단하여 조사기관(감사원, 검찰, 경찰, 소관 행정기관 등)에 이첩하였고, 행동강령 위반에 해당되는 430건은 해당 공공기관에 통보하였으며, 이첩 또는 종결 처리의 대상인지 여부가 명백하지 않은 9,620건은 해당 공공기관에 송부하였고, 나머지 17,161건은 종결하였다.

<표 6> 부패신고 처리 현황⁹⁹⁾

(단위 : 건)

처리건수 합계	조사기관 이첩	행동강령 위반통보	공공기관 송부	종 결
28,246	1,035	430	9,620	17,161

* 심사 진행 중인 118건 미포함

아래 <표 7>에서 보듯이 조사기관에 이첩한 부패행위 신고 1,035건(고발 3건 포함) 중 2013년 말 기준으로 조사기관에서 수사·조사가 진행 중인 128건을 제외하고 907건에 대한 조사 결과가 국민권익위원회(구 부패방지위원회와 국가청렴위원회를 포함한다. 이하 2002년부터 산출된 통계의 경우에도 또한 같다)에 통보되었는데, 그중 647건이 부패행위에 해당하는 것으로 밝혀졌다. 또한 이첩 건수 중 부패혐의가 적발된 건수의 비율인 부패 적발률은 71.3%이다.

99) 국민권익위원회. “2013 국민권익백서”, p.278

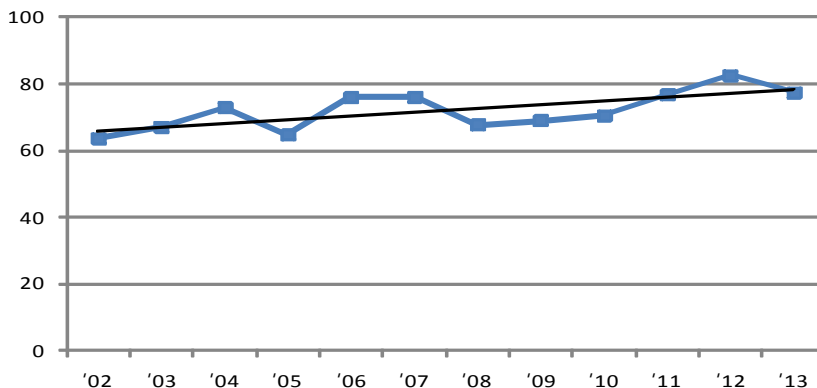
<표 7> 연도별 조사기관 이첩사건 처리 결과¹⁰⁰⁾

(단위 : 건, %)

구 분	합 계	조사기관 이첩				부 패 적발률 (②/①)
		조사결과 통보			조사중	
		소 계①	부패적발②	무혐의		
합 계	1,035	907	647	260	128	71.3
'02	74	74	47	27	-	63.5
'03	100	100	67	33	-	67.0
'04	66	66	48	18	-	72.7
'05	82	82	53	29	-	64.6
'06	83	83	63	20	-	75.9
'07	92	92	70	22	-	76.1
'08	65	65	44	21	-	67.7
'09	106	106	73	33	-	68.9
'10	81	81	57	24	-	70.4
'11	73	64	49	15	9	76.6
'12	74	63	52	11	11	82.5
'13	139	31	24	7	108	77.4

부패 적발률의 추세를 살펴보면 아래 <그림 3>에서 보듯이 60%대에서 80%대 사이에서 연도별로 증감이 있으나, 전반적으로는 증가하는 추세를 보이고 있다.

<그림 3> 연도별 이첩사건 부패 적발률 추이



100) 국민권익위원회. “2013 국민권익백서”, p.278

(3) 부패행위자 처벌 현황

아래 <표 8>에서 보듯이 신고 덕분에 부패혐의가 적발된 총 647건에 대한 조치 내용은 기소 1,969명, 징계 1,352명, 고발·의원면직·사직 85명, 기관주의 124건, 제도개선 등의 조치가 55건 이며, 부패행위 적발에 따른 추정·환수 대상금액은 4,700억여 원에 달한다.

<표 8> 조사기관 이첩사건 조사결과 조치내용¹⁰¹⁾

구 분	기소·징계 등(명)				기관주의 (건)	기타 (건)	추정·환수 대 상 액 (백만원)
	합 계	기 소	징 계	고발·면직			
‘02	210	54	153	3	14	-	8,026
‘03	223	89	119	15	35	-	40,460
‘04	168	62	106	-	9	-	1,859
‘05	185	103	75	7	5	6	1,195
‘06	304	148	156	-	4	4	9,713
‘07	415	236	176	3	14	3	44,622
‘08	242	199	42	1	12	4	35,541
‘09	297	161	131	5	8	13	26,520
‘10	580	517	59	4	6	7	8,486
‘11	354	238	113	3	5	6	16,695
‘12	301	109	184	8	7	11	273,877
‘13	127	53	38	36	5	1	3,026
합 계	3,406	1,969	1,352	85	124	55	470,020

* 조사기관에서 조사 진행 중인 128건 조치결과 미포함

2) 공익침해행위 신고 접수 및 처리 현황

(1) 공익침해행위 신고 접수 현황

아래 <표 9>에서 보듯이 공익신고자 보호제도 시행(‘11.9.30.) 이후

101) 국민권익위원회. “2013 국민권익백서”, p.279

2013년까지 국민권익위원회에 접수된 공익침해행위 신고는 총 4,321건이다. 2012년에 비해 2013년에 신고 건수로 2.5배 정도로 대폭 증가하였다. 유형별로는 유해식품 제조 및 허위 · 과장광고, 무허가 의약품판매 등 건강 침해 분야가 1,769건(41.0%)으로 가장 높은 비율을 차지했고, 고압가스 불법 판매 행위 등 안전 침해 분야가 468건(10.8%)으로 나타났다.

<표 9> 연도별 공익침해행위 신고 접수 현황¹⁰²⁾

(단위 : 건)

구분	계	건강	안전	환경	소비자이익	공정경쟁	기타
'11년 (9.30-12.31)	292	169	8	10	46	18	41
'12년	1,153	389	167	201	118	29	249
'13년	2,876	1,211	293	167	190	87	928
계	4,321	1,769	468	378	354	134	1,218

(2) 공익침해행위 신고 처리 현황

아래 <표 10>에서 보듯이 약 2년간 접수된 공익침해행위 신고 총 4,321건 중 2,268건의 처리가 완료되었는데, 조사기관에 이첩한 사건이 185건, 소관 공공기관에 송부한 사건이 2,083건, 종결한 사건이 1,563건이다.

<표 10> 공익침해행위 신고 처리 현황¹⁰³⁾

(단위 : 건)

합 계	조사기관 이첩	공공기관 송부	종 결
3,831	185	2,083	1,563

아래 <표 11>에서 보듯이 이첩 · 송부한 신고 2,268건 중 2013년 말

102) 국민권익위원회. “2013 국민권익백서”, p.319 (표 4-47과 4-48을 하나의 표로 편집)

103) 국민권익위원회. “2013 국민권익백서”, p.320

기준으로 조사기관에서 수사·조사가 진행 중인 1,234건을 제외하고 1,034에 대한 조사 결과가 국민권익위원회에 통보되었는데, 그중 579건이 공익침해행위에 해당하는 것으로 밝혀졌다. 또한 이첩·송부 사건 중 공익침해 혐의 적발률은 56.0%로 나타났다.

<표 11> 연도별 조사기관 이첩·송부 사건 처리 결과¹⁰⁴⁾

(단위 : 건, %)

접수 사건	처리현황			이첩·송부 사건에 대한 조사 결과				
	처리 합계 (A+B)	이첩 송부 (A)	종결 (B)	결과 통보 현황				타기관 조사· 수사중
				합계 (D=F+G)	혐의 적발 (F)	적발률 (F/D)	무혐의 (G)	
4,321	3,831	2,268	1,563	1,034	579	56.0%	455	1,234

(3) 공익침해행위자 처벌 현황

아래 <표 12>에서 보듯이 공익침해 혐의가 적발된 총 579건에 대해서는 기소·고발(233건), 벌금(42건), 과징금·과태료(166건) 등의 조치가 있었다.

<표 12> 이첩·송부사건 조사결과 조치내용¹⁰⁵⁾

기소	고발	벌금	과징금	과태료	기타
115	118	42	91	75	248

3) 부패신고자 보호 현황

(1) 근로관계에서 신분보장조치 요구 및 처리

아래 <표 13>에서 보듯이 2002년부터 2013년까지 12년 동안 해고나

104) 국민권익위원회. “2013 국민권익백서”, p.321

105) 국민권익위원회. “2013 국민권익백서”, p.321

징계 등 근로관계에서의 신고로 인한 불이익에 대해 신고자가 국민권익위원회에 신분보장조치를 요구한 사건은 총 146건이다. 이중 국민권익위원회에서 해당 기관에 원상회복 등 신분보장조치를 명령한 사건은 48건으로 약 33%에 해당됐다. 신고자의 신분보장조치 요구가 수용된 48건 중에서는 원상회복이 39건(81%)으로 가장 많았다.

<표 13> 신분보장조치요구 사건의 처리 현황¹⁰⁶⁾

(단위 : 건)

연도	합계	신분보장조치					기 각	취 하	종 결	조사중
		소계	원상회복	취업알선	책임감면	인사교류				
'02	4	4	2	1		1				
'03	2						2			
'04	4	2	1			1		2		
'05	20	3	1			2	8	7	2	
'06	12	3	1	1	1		5	3	1	
'07	15	7	5		1	1	2	5	1	
'08	18	5	5					11	2	
'09	12	3	3					4	5	
'10	9	3	3					1	5	
'11	11	6	6						5	
'12	19	7	7					1	11	
'13	20	5	5				1	1	9	4
계	146	48	39	2	2	5	18	35	41	4

아래 <표 14>에서 보듯이 신고자에게 근로관계에서 불이익을 가하거나 국민권익위원회의 신분보장조치 명령을 이행하지 않은 자에 대한 과태료 부과는 총 16건이었다. 과태료 부과 총액은 6,750만 원으로 1건당 평균 422만 원이 부과되었다.

106) 국민권익위원회, “2008 국민권익백서 p.512, “2013 국민권익백서”, p.294

<표 14> 보호규정 위반자에 대한 과태료 부과 현황¹⁰⁷⁾

(단위 : 만 원)

합 계	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
16건	2건		4건		1건	2건		3건	1건		1건	2건
6,750	850		1,500		150	1,200		1,600	350		350	750

(2) 신변보호조치 요구 및 처리

아래 <표 15>에서 보듯이 '02년부터 '13년까지 12년 간 신변보호조치 요구는 총 22건이었으며, 그중 14건에 대해 신변보호조치가 제공되었다.

<표 15> 신변보호조치 요구 처리 현황¹⁰⁸⁾

(단위 : 건)

합 계	인 용	기 각	종 결	조사 중
22	14	2	5	1

(3) 신분공개 여부 확인 요구 및 처리

아래 <표 16>에서 보듯이 신고자의 신분공개 여부 확인 요구 총 13건 중 4건은 신고자의 신분이 유출된 것으로 확인되어 국민권익위원회에서 위반자에 대한 징계 요청의 조치를 하였고, 나머지는 부패신고와 무관한 사건이거나 의무 위반이 확인되지 않아 종결 처리되었다¹⁰⁹⁾.

<표 16> 신분공개 여부 확인 요구 처리 현황¹¹⁰⁾

(단위 : 건)

합 계	위반자 징계 요청	종 결
13	4	9

107) 국민권익위원회. “2008 국민권익백서 p.513, “2013 국민권익백서”, p.294

108) 국민권익위원회. “2008 국민권익백서 p.513, “2013 국민권익백서”, p.295

109) 국민권익위원회. “2008 국민권익백서 p.514, “2013 국민권익백서”, p.295

110) 국민권익위원회. “2008 국민권익백서 p.513, “2013 국민권익백서”, p.295

4) 공익침해행위 신고자 보호 현황

아래 <표 17>에서 보듯이 ‘공익신고자 보호법’이 2011. 9. 30. 시행된 이후, 2013년까지 근로관계에서의 신고로 인한 불이익에 대해 신고자가 국민권익위원회에 신분보장조치를 요구한 사건은 22건, 신변보호조치 요구는 3건, 신고자의 신분공개 여부 확인 요구는 5건, 불이익조치 사전금지 신청은 3건이 각각 접수·처리되었다. 그 중 근로관계에서의 보호조치 8건, 신변보호 1건 등 총 9건이 인용되었다.

<표 17> 보호조치 요구 처리 현황¹¹¹⁾

(단위 : 건)

구 분	접수	처 리				
		소계	인용	기각	각하	종결
근로관계 보호조치	22	22	8	8	2	4
신변보호	3	3	1	-	-	2
신분비밀보장	5	5	-	-	-	5
불이익조치 금지	3	3		2	1	-
합 계	33	33	9	10	3	11

5) 부패신고자 보상금·포상금 지급 현황

(1) 부패신고자 보상금 지급 현황

아래 <표 18>에서 보듯이 2002년부터 2013년까지 부패행위 신고로 인해 환수된 총 부패수익은 약 603억 1,386만원이었고, 이에 따른 보상금은 총 220건의 부패신고에 대해 약 62억 2,866만원이 지급되어 1건당 평균 보상금액은 2,711만원, 환수한 부패수익 대비 보상금 지급비율은 평균 10.3%에 달하는 것으로 나타났다.

111) 국민권익위원회, “2013 국민권익백서”, p.322

<표 18> 연도별 부패신고자 보상금 지급 현황¹¹²⁾

(단위 : 천원)

연도	지급 건수	보상대상가액	보상금액
'02	1	7,430,000	743,000
'03	2	1,114,962,340	73,744,000
'04	5	1,609,320,740	98,298,000
'05	17	3,669,619,859	268,868,000
'06	19	1,037,070,176	84,654,000
'07	26	2,049,584,101	277,340,000
'08	18	2,149,407,000	328,175,000
'09	20	5,811,771,000	642,146,000
'10	23	4,505,568,000	603,641,000
'11	12	18,834,014,000	1,499,401,000
'12	40	11,131,731,000	1,400,444,000
'13	37	8,393,380,000	951,210,000
합 계	220	60,313,858,216	6,228,664,000

(2) 부패신고자 포상금 지급 현황

아래 <표 19>에서 보듯이 포상금 제도가 도입된 2005년부터 2013년까지 국민권익위원회에서 신고자에게 지급한 포상금은 총 63건으로 금액은 4억 8,700만원이다.

112) 국민권익위원회. “2008 국민권익백서 p.524, “2013 국민권익백서”, p.300

<표 19> 연도별 부패신고자 포상금 지급 현황¹¹³⁾

(단위 : 건, 원)

연도	포상금 지급건수	포상금 지급금액
'06	3	35,000,000
'07	8	50,000,000
'08	6	100,000,000
'09	6	77,500,000
'10	10	59,000,000
'11	5	25,000,000
'12	14	80,000,000
'13	11	60,500,000
합 계	63	487,000,000

6) 공익침해행위 신고자 보상금·구조금 지급 현황

아래 <표 20>에서 보듯이 ‘공익신고자 보호법’ 시행(‘11.9.30.) 이후 총 519건의 신고에 대해 총 2억 5,618만원의 보상금이 지급되었다. 연도별로 살펴보면 '12년에는 32건의 신고에 대해 2,847만여 원의 보상금이 지급되었고, 2013년에는 487건의 신고에 대해 2억 2,770만여 원이 지급되어 '12년도 대비 보상금 지급액이 8배나 증가하였다.

<표 20> 공익침해행위 신고자 보상금 집행 현황¹¹⁴⁾

(단위 : 천원)

연도	보상금 신청건수	처 리		보상대상가 액	보상금액
		지급	기각		
계	519건	351건	168건	1,407,860	256,180
2012	32건	32건		146,860	28,472
2013	487건	319건	168건*	1,261,000	227,708

*기각(168건): 신고자가 신고 무마 조건으로 금품요구 한 경우(150건)로 공익신고 불인정 및 신고 직후 신고 취하(18건)로 공익신고자 자격 불인정

113) 국민권익위원회. “2008 국민권익백서 p.524, “2013 국민권익백서”, p.300

114) 국민권익위원회. “2013 국민권익백서”, p.324

제3장 연구 설계

제1절 연구문제

공익신고자 보호제도의 입법 목적은 직접적으로는 공익신고 때문에 보복을 당한 신고자를 보호하고 간접적으로는 공익신고자에 대한 개인적 수준과 사회적 수준에서의 부정적 인식을 개선하고자 하는 것이다. 이에 본 연구는 다양한 제도적 변수에 대한 인식과 공익신고의 실행 의사 간의 관계 분석을 통해 현행 제도의 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 선행 연구들에서는 공익신고의 의지·의사와 관련하여 주로 개인적 측면과 문화적·환경적 측면의 요인 연구가 많고 제도적 요인을 포함한 일부 연구의 경우에도 보호 및 보상을 위한 개별적이고 구체적인 하위수단에 관한 연구는 거의 없으므로, 본 연구에서는 선행 연구들과 달리 처음부터 제도적 변수에 중점을 두었다.

< 연구문제 >

Q. 제도적 보호수단에 대한 인식과 공익신고의 의사는 어느 정도 관계가 있는가?

- (q1) 현행 공익신고의 요건에 대한 인식과 공익신고의 의사는 어느 정도 관계가 있는가?
- (q2) 현행 공익신고자 보호제도에 대한 인식과 공익신고의 의사는 어느 정도 관계가 있는가?
- (q3) 현행 공익신고자 보상제도에 대한 인식과 공익신고의 의사는 어느 정도 관계가 있는가?

q1의 ‘현행 공익신고의 요건에 대한 인식과 공익신고의 의사는 어느 정도 관계가 있는가?’라는 연구 문제의 분석을 통해 보호 대상이 되기 위한 공익신고의 요건에 관한 응답자의 인식이 공익신고의 의사와 어느 정도 관계가 있는지를 분석할 것이다.

q2의 ‘현행 공익신고자 보호제도에 대한 인식과 공익신고의 의사는 어

느 정도 관계가 있는가?’라는 연구 문제의 분석을 통해 공익신고자 보호를 위한 다양한 제도적 수단들의 효과성에 관한 응답자의 인식이 공익신고의 의사와 어느 정도 관계가 있는지를 분석할 것이다.

q3의 ‘현행 공익신고자 보상제도에 대한 인식과 공익신고의 의사는 어느 정도 관계가 있는가?’라는 연구 문제의 분석을 통해 공익신고자에 대한 보상 수단들의 효과성에 관한 응답자의 인식이 공익신고의 의사와 어느 정도 관계가 있는지를 분석할 것이다.

제2절 가설 및 변수의 설정

1. 가설의 설정

본 연구 문제를 위한 가설은 다음과 같이 설정한다.

〈 가설 〉

(q1) 현행 공익신고의 요건에 대한 인식과 공익신고의 의사는 어느 정도 관계가 있는가?

(가설1) 공익신고의 요건이 엄격하다고 인식할수록 공익신고의 의사가 적을 것이다.

(q2) 현행 공익신고자 보호제도에 대한 인식과 공익신고의 의사는 어느 정도 관계가 있는가?

(가설2) 보호제도의 효과가 크다고 인식할수록 공익신고의 의사가 클 것이다.

(q3) 현행 공익신고자 보상제도에 대한 인식과 공익신고의 의사는 어느 정도 관계가 있는가?

(가설3) 보상제도의 효과가 크다고 인식할수록 공익신고의 의사가 클 것이다.

가설 설정 과정에서 연구문제 q1의 ‘공익신고의 요건에 대한 인식’의 의미를 공익신고 요건의 엄격한 정도에 대한 인식으로, q2의 ‘공익신고자 보호제도에 대한 인식’의 의미를 보호제도의 효과성에 대한 인식으로, q3의 ‘공익신고자 보상제도에 대한 인식’의 의미를 보상제도의 효과성에 대한 인식으로 각각 개념화하였다.

이렇게 개념화한 이유는 객관적으로 동일한 수준의 제도적 보호 또는 보상 수단들이라고 할지라도 국가, 지역, 문화, 계층, 소득, 연령, 제도의 운영 측면 등 여러 요인에 따라 그 효과성에 대한 응답자의 주관적 인식은 달라질 수밖에 없으므로, 결국 공익신고 의사의 결정 주체인 개인이 주관적으로 판단하는 공익신고 요건의 엄격성이나 보호 및 보상 제도의 효과성이 공익신고의 의사 유무와 관계가 있을 것이기 때문이다.

2. 독립변수와 종속변수

1) 독립변수

독립변수는 공익신고의 요건, 공익신고자 보호제도 8개, 공익신고자 보상제도의 엄격성이나 효과성에 대한 응답자의 인식 내지 평가인데 엄격성이나 효과성에 대한 인식 내지 평가의 대상이 되는 개별적 제도 현황은 아래 <표 21>과 같다.

<표 21> 독립변수

신고 요건	<ul style="list-style-type: none"> 부패행위 또는 공익침해행위의 범위 신고내용에 관한 증거제출 의무 신고 접수기관의 범위
보호 수단	<ul style="list-style-type: none"> 신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호 파면, 해고, 징계 등 불이익에 대한 보호 생명과 신체에 대한 위협으로부터 보호 부패행위나 공익침해행위에 가담한 신고자의 책임 감면 소속기관의 비밀사항을 신고할 경우 법적 책임 면제 국민권익위원회에 의한 화해권고제도
보상 수단	<ul style="list-style-type: none"> 신고자에 대한 보상금 지급 신고자에 대한 구조금 지급

(1) 공익신고의 요건에 관한 제도

우선 부패행위 또는 공익침해행위의 범위에 관해 권익위법에서는 부패행위를 ①공직자가 직무와 관련하여 권한을 남용하거나 법령을 위반하여

자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위, ②공공기관의 예산사용, 재산 관리 또는 계약 체결·이행과 관련하여 공공기관에 재산상 손해를 가하는 행위, ③위의 2가지 부패행위의 실행 또는 은폐를 강요, 권고, 제의 또는 유인하는 행위로 정의하고 있고, ‘공익신고자 보호법’에서는 공익침해행위를 우리나라 전체 법률 약 1,300개 중 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자 이익 또는 공정경쟁에 관한 법률 총 180개 법률을 위반하는 행위로 정의하고 있다.

신고내용에 관한 증거제출 의무에 관해서는 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’ 모두 부패행위나 공익침해행위 신고 시 신고내용에 관한 증거를 함께 제출해야 보호의 대상이 되도록 규정하고 있다.

신고 접수기관의 범위에 관해 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’에서는 국민권익위원회, 소관 행정기관이나 그 감독기관, 수사기관, 감사원 등에 신고한 경우에만 보호대상으로 규정하고 있다. 따라서 일부 해외 입법례와 달리 언론기관이나 시민단체 등에 신고한 경우에는 보호대상에서 제외된다.

(2) 공익신고자 보호제도

신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호를 위해 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’에서는 신고자의 인적사항 등 신분비밀을 신고자 동의 없이 공개한 자는 최대 3년의 징역에 처하도록 규정하고 있다.

파면·해고·징계 등 불이익에 대한 보호를 위해 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’에서는 신고자가 신고 때문에 해고·징계 등을 받은 경우 국민권익위원회에 보호신청을 할 수 있고, 위원회는 해당 기관에 시정명령을 할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 보호제도의 실효성을 확보하기 위하여 보복행위자 및 위원회의 시정명령 불이행자는 최대 2년의 징역에 처하도록 규정하고 있다.

생명·신체에 대한 위협으로부터 보호를 위해 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’에서는 신고 때문에 자신 및 친족 또는 동거인의 신변에 위협이

있는 경우 신고자는 국민권익위원회에 보호신청을 할 수 있고, 위원회는 필요시 경찰관서를 통해 신고자 거주지에 대한 주기적 순찰, 특정시설에서의 보호조치, 증인으로 출석 시 경찰관 동행 등의 신변보호조치를 제 공하도록 규정하고 있다.

부패·공익침해 가담 신고자의 법적책임과 관련하여 권익위법과 ‘공익 신고자 보호법’에서는 신고와 관련하여 자신의 범죄가 발견된 경우 그 신고자에 대한 형사처벌이나 징계 시 신고자의 책임을 감경하거나 면제 할 수 있도록 규정하고 있다.

소속기관의 비밀사항을 신고할 경우의 법적 책임과 관련하여 권익위법 과 ‘공익신고자 보호법’에서는 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정에도 불구하고 부패행위나 공익침해행위를 적법하게 신고한 경 우에는 소속기관의 비밀유지의무를 위반하지 않은 것으로 간주하도록 규 정하고 있다. 따라서 비밀유지의무 위반을 이유로 신고자에게 해고 등 보복할 경우 국민권익위원회에 의해 보호가 가능하다.

국민권익위원회에 의한 화해권고 제도는 신고자가 신고 때문에 받은 보복에 대해 국민권익위원회에 보호신청을 한 경우 위원회는 그 신청을 수용하거나 기각하기 전에 신고자와 보복행위자에게 화해(안)을 제시할 수 있고 양 당사자가 이를 수락하면 재판상 화해의 효력이 생기도록 하 는 제도이다. 동 규정은 신고자에 대한 최선의 보호는 신고 전과 다름없 이 소속기관에서 동료나 상사들과 원만한 관계 속에서 계속 근무할 수 있게 하는 것이라는 인식하에 신고자와 보복행위자 간 감정적 대립을 최 소화하기 위해 권익위법에서는 없지만 ‘공익신고자 보호법’에서 신설하였다.

(3) 공익신고자 보상제도

신고자에 대한 보상금 지급과 관련하여 권익위법과 ‘공익신고자 보호 법’에서는 신고 덕분에 부패수익을 환수하거나 벌금, 과징금 등을 부과하 게 될 경우 최대 20억원 이내에서 환수금액이나 부과금액의 4-20%를 보

상금으로 지급하도록 규정하고 있다.

신고자에 대한 구조금 지급과 관련하여 ‘공익신고자 보호법’에서는 신고 후 ①육체적·정신적 치료비용(진찰, 입원, 투약, 수술 등에 소요된 비용), ②전직·파견근무·신변보호 등으로 인한 실제 이사비용, ③불이익 기간의 임금 손실액(불이익 발생일 이전 3개월 동안의 임금 또는 실수입의 월 평균금액을 최대 36개월까지 지급) 등 피해에 대해 구조금을 지급할 수 있도록 규정하고 있다.

2) 종속변수

본 연구는 공익신고의 의사와 제도적 변수와의 관계를 분석하는 것이므로 종속변수는 ‘공익신고의 의사 유무’이다.

제3절 조사 설계

1. 연구 방법 - 서베이

1) 설문 대상

본 연구는 공익신고의 의사와 제도적 요인과의 관계를 탐구하는 것으로서 제도적 수단의 엄격성이나 효과성 및 공익신고의 의사 모두가 각 개인의 주관적 판단에 좌우되므로 설문조사(‘14. 3월말 - 5월말)를 실시하였다. 거의 대부분 공익신고를 해본 경험이 없는 사람들이 설문의 대상이지만, 실제 신고를 한 적이 있거나 신고를 하기 위해 상담을 한 적이 있는 사람의 응답도 특별한 의미가 있으므로 설문지를 배포하였다.

2) 표집 방법

표본의 모집단 대표성을 확보하기 위해서는 확률표집의 방법을 사용하는 것이 바람직하다. 다만, 본 연구에서는 확률표집의 현실적 한계 때문

에 편의표출 방법(convenience sampling)을 적용하였다.

신고자나 신고 상담을 한 사람들의 경우 전체 인구 중 아주 소수에 불과하고, 특히 신고자의 경우 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’에 의해 신고자의 동의 없이는 인적사항 등 신분비밀의 공개가 금지되어 있어 설문 대상이 되는 신고자에 대한 파악 자체가 거의 불가능하므로, 국민권익위원회에서 운영하는 부패·공익침해신고센터를 통해 신고서 접수나 신고를 위한 상담을 완료한 사람들 중 동의하는 사람에 대해 설문을 실시하였고, 공익제보자 모임 회원 중 일부에게서도 응답을 받았다. 신고자가 아닌 설문대상자 중 공직자(국가공무원, 지방공무원, 공공기관 임직원)는 국민권익위원회 소속 청렴연수원에서 교육을 받는 공직자를 대상으로 설문을 하였다.

3) 설문지 구성

설문 문항은 현행 공익신고의 요건, 보호·보상 제도 및 개선방안에 대한 신고자, 신고 상담자, 일반인의 인식 또는 평가를 알아보고 그러한 인식 또는 평가가 신고의사에 어떤 영향을 미치는지를 확인할 수 있도록 실제로 부패행위나 공익침해행위를 신고한 경험이 있는 신고자용, 신고를 하기 위해 상담한 사람용, 신고·신고상담 경험이 없는 사람용으로 구분하여 작성하였다.

독립변수의 측정을 위해 현행 공익신고의 요건, 개별적 보호 및 보상 제도의 엄격성 또는 효과성에 대해 리커트척도(5점 척도)를 사용하였고, 종속변수인 공익신고의 의사와 인구통계학적 요인에 관해서는 명목척도를 사용하였다. 아울러 공익신고의 의사 유무에 영향을 미친 변수를 각각 5개 이내로 선택하도록 하였고, 인구통계학적 요인(성별, 연령, 교육 정도, 월수입, 직업, 직급, 재직기간, 신고 분야, 공익신고 후 경과기간)에 대해서는 각각 명목척도를 사용하였다.

구체적으로 독립변수의 경우 ‘범위의 적정성’을 묻는 2 문항(부패행위

또는 공익침해행위의 범위, 신고 접수기관의 범위), ‘필요성’을 묻는 1 문항(신고내용에 관한 증거제출 의무), 보호·보상 제도의 효과성을 묻는 8 문항(신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호, 파면, 해고, 징계 등 불이익에 대한 보호, 생명과 신체에 대한 위협으로부터 보호, 부패행위나 공익침해 행위에 가담한 신고자의 책임 감면, 소속기관의 비밀사항을 신고할 경우 법적 책임 면제, 국민권익위원회에 의한 화해권고제도, 신고자에 대한 보상금 지급, 신고자에 대한 구조금 지급)으로 구성하였다. 종속변수의 경우 공직자·일반인에게는 ‘신고의사의 유무’로, 신고자에게는 ‘재(再) 신고의사 유무’로, 신고 상담자에게는 신고센터 방문 전과 비교할 때 ‘신고의사의 변화’(강해진 경우와 약해진 경우)로 구성하였다. 아울러 개선방안의 효과성을 예측하기 위해 총 11개의 개선방안 중 신고 활성화에 영향을 미칠 수 있는 사항 5개에 대해 선택하도록 하였다. 설문지 항목과 각 항목별 측정방법을 정리하면 아래 <표 22>와 같다.

<표 22> 설문지 구성항목과 측정방법

구 분	설문 항목	측정방법
신고 요건 (독립변수)	1. 부패행위 또는 공익침해행위의 범위 2. 신고내용에 관한 증거제출 의무 3. 신고 접수기관의 범위	리커트 척도
보호 수단 (독립변수)	4. 신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호 5. 파면, 해고, 징계 등 불이익에 대한 보호 6. 생명과 신체에 대한 위협으로부터 보호 7. 부패·공익침해행위에 가담한 신고자의 책임 감면 8. 소속기관의 비밀사항을 신고할 경우 법적 책임 면제 9. 국민권익위원회에 의한 화해권고제도	
보상 수단 (독립변수)	10. 신고자에 대한 보상금 지급 11. 신고자에 대한 구조금 지급	
신고의사 (종속변수)	12. 신고의사 유무 또는 변화 정도	명목척도
신고의사 영향 요인	13. 신고의사가 없는 이유 14. 신고의사가 있는 이유	5개 이내 선택
개선방안	15. 개선방안의 효과성 순서	
인구통계학 적 요인	①성별, ②연령, ③교육정도, ④월수입, ⑤직업, ⑥직급, ⑦재 직기간, ⑧신고 분야, ⑨공익신고 후 경과기간	

2. 자료분석 방법

설문지 배포 결과 신고·신고상담 경험이 없는 사람 총 477명으로부터 설문 응답을 받았는데 이중 반드시 기입을 하여야 하는 설문 문항 1번부터 12번까지의 항목 중 하나라도 기입하지 않거나 인구통계학적 질문에 전혀 기입하지 않은 설문지 36부를 무효 처리하고 441부의 유효한 설문을 확보하였다. 유효한 441부의 설문 응답자의 직업은 공직자(국가공무원, 지방공무원, 공공기관 임직원) 225명, 일반인 216명으로 구분되는데 설문 문항에 대한 기초분석 결과 양 집단 간의 응답에 차이가 있어 아래에서는 좀 더 많은 정보를 제공해 줄 수 있는 집단별 비교를 위해 구분하여 분석을 하였다. 신고자는 총 26명(신고 상담자 3명 포함)으로부터 설문지를 회수하였는데 모두 유효한 응답을 하고 있어 26부 모두를 분석대상으로 삼았다.

우선 독립변수로 설정한 신고 요건에 관한 제도, 신고자 보호제도, 신고자 보상제도에 관한 각 설문 문항들이 측정하고자 하는 각 변수의 속성을 잘 반영하고 있는지를 확인하기 위해 우선 베리맥스 방법을 적용하여 요인분석을 실시하였는데, 공직자는 요인이 2개(요인 1 - 보호 및 보상제도 8문항, 요인 2 - 공익신고의 요건 3문항)로 구분된 반면 일반인은 요인이 3개(요인 1 - 문항 4·5·6·7·8·10, 요인 2 - 문항 1·2, 요인 3 - 문항 2·9·10)로 구분되어 신뢰도분석과 회귀분석(종속변수가 2개의 명목변수인 본 연구의 경우에는 로지스틱 회귀분석)은 실시하지 않았고(부록 3 요인분석 결과 참조), 독립표본 T 검정을 실시(부록 4 참조)하였다.

제4장 조사 결과의 분석

제1절 설문조사 표본의 인구통계학적 배경

설문조사 결과 표본의 인구통계학적 배경은 다음과 같다. 첫째, 성별에 따른 분포는 공직자의 경우 남성 169명(75.1%), 여성 56명(24.9%), 일반인의 경우 남성 150명(69.4%), 여성 66명(30.6%), 신고자의 경우 남성 20명(76.9%), 여성 6명(23.1%)으로 나타났다.

둘째, 연령에 따른 분포는 공직자의 경우 20대 11명(4.9%), 30대 48명(21.3%), 40대 115명(51.1%), 50대 51명(22.7%)으로 나타났고 60대 이상은 없었으며, 일반인의 경우 20대 56명(25.9%), 30대 59명(27.3%), 40대 91명(42.2%), 50대 8명(3.7%), 60대 이상 2명(0.9%), 신고자의 경우 20대 6명(23.1%), 30대 4명(15.4%), 40대 8명(30.9%), 50대 7명(26.8%), 60대 이상 1명(3.8%)으로 나타났다.

셋째, 교육 정도에 따른 분포는 공직자의 경우 고졸 이하 2명(0.9%), 대학 재학 4명(1.8%), 대졸 168명(74.6%), 대학원 재학 이상 51명(22.7%), 일반인의 경우 고졸 이하 15명(6.9%), 대학 재학 37명(17.1%), 대졸 131명(60.7%), 대학원 재학 이상 33명(15.3%), 신고자의 경우 고졸 이하 3명(11.6%), 대학 재학 1명(3.8%), 대졸 15명(57.7%), 대학원 재학 이상 5명(19.2%), 결측값 2명(7.7%)으로 나타났다.

넷째, 가족 수입을 포함한 월 수입에 따른 분포는 공직자의 경우 200만원 미만 7명(3.1%), 200만원 이상 300만원 미만 41명(18.2%), 300만원 이상 400만원 미만 67명(29.8%), 400만원 이상 500만원 미만 50명(22.2%), 500만원 이상 60명(26.7%), 일반인의 경우 200만원 미만 29명(13.5%), 200만원 이상 300만원 미만 34명(15.7%), 300만원 이상 400만원 미만 51명(23.6%), 400만원 이상 500만원 미만 44명(20.4%), 500만원 이상 56명(25.9%), 결측값 2명(0.0%) 신고자의 경우 200만원 미만 4명

(15.4%), 200만원 이상 300만원 미만 5명(19.2%), 300만원 이상 400만원 미만 7명(26.9%), 400만원 이상 500만원 미만 8명(30.8%), 500만원 이상 2명(7.7%)으로 나타났다.

다섯째, 직급에 따른 분포는 공직자의 경우 실무층 123명(54.7%), 중간관리층 101명(44.9%), 고위관리층 1명(0.4%), 일반인의 경우 실무층 123명(56.9%), 중간관리층 56명(25.9%), 고위관리층 6명(2.8%), 결측값 31명(14.4%), 신고자의 경우 실무층 17명(65.5%), 중간관리층 5명(19.2%), 고위관리층 3명(11.5%), 결측값 1명(3.8%)으로 나타났다. 학생 등 직업이 없는 경우에는 직급도 존재할 수 없으므로 결측값이 많이 발생하였다.

여섯째, 재직기간에 따른 분포는 공직자의 경우 5년 미만 20명(8.9%), 5년 이상 10년 미만 27명(12%), 10년 이상 이상 15년 미만 47명(20.9%), 15년 이상 20년 미만 46명(20.4%), 20년 이상 81명(36%), 결측값 4명(1.8%), 일반인의 경우 5년 미만 58명(26.9%), 5년 이상 10년 미만 30명(13.9%), 10년 이상 15년 미만 43명(19.8%), 15년 이상 20년 미만 37명(17.1%), 20년 이상 17명(7.9%), 결측값 31명(14.4%), 신고자의 경우 5년 미만 11명(42.3%), 5년 이상 10년 미만 3명(11.5%), 10년 이상 이상 15년 미만 6명(23.1%), 15년 이상 20년 미만 2명(7.7%), 20년 이상 4명(15.4%)으로 나타났고, 학생 등 직업이 없는 응답자가 있어 결측값이 많이 발생하였다.

일곱째, 신고자에 대해서는 신고 사항이 어떤 분야와 관련되는지 추가로 설문했는데, 부패 17명(65.4%), 국민 건강 3명(11.5%), 국민 안전 3명(11.5%), 환경 2명(7.7%), 기타 1명(3.8%)로 나타났고, 응답자 중에 소비자 이익과 공정거래 관련 신고자는 없었다.

마지막으로 신고자에 대해 신고 후 어느 정도 기간이 경과했는지 추가로 설문했는데, 3개월 미만 17명(65.4%), 3개월 이상 6개월 미만 1명(3.8%), 1년 이상 3년 미만 1명(3.8%), 3년 이상 4명(15.4%), 결측값 3명(11.5%)로 나타났다.

<표 23> 설문 응답자의 인구통계학적 분포

공 직 자	항 목		빈도	퍼센트	일 반 인	항 목		빈도	퍼센트	신 고 자	항 목		빈도	퍼센트
	성별	남자	169	75.1		성별	남자	150	69.4		성별	남자	20	76.9
		여자	56	24.9			여자	66	30.6			여자	6	23.1
		합계	225	100			합계	216	100			합계	26	100
	연령	20대	11	4.9		연령	20대	56	25.9		연령	20대	6	23.1
		30대	48	21.3			30대	59	27.3			30대	4	15.4
		40대	115	51.1			40대	91	42.2			40대	8	30.9
		50대	51	22.7			50대	8	3.7			50대	7	26.8
		60대 이상	-	-			60대 이상	2	0.9			60대 이상	1	3.8
		합계	225	100			합계	216	100			합계	26	100
	교육수준	고졸 이하	2	0.9		교육수준	고졸 이하	15	6.9		교육수준	고졸 이하	3	11.6
		대학 재학	4	1.8			대학 재학	37	17.1			대학 재학	1	3.8
		대졸	168	74.6			대졸	131	60.7			대졸	15	57.7
		대학원 재학 이상	51	22.7			대학원 재학 이상	33	15.3			대학원 재학 이상	5	19.2
		결측	-	-			결측	-	-			결측	2	7.7
		합계	225	100			합계	216	100			합계	26	100
	월 수입	200만원 미만	7	3.1		월 수입	200만원 미만	29	13.5		월 수입	200만원 미만	4	15.4
		200만원 이상 300만원 미만	41	18.2			200만원 이상 300만원 미만	34	15.7			200만원 이상 300만원 미만	5	19.2
		300만원 이상 400만원 미만	67	29.8			300만원 이상 400만원 미만	51	23.6			300만원 이상 400만원 미만	7	26.9
		400만원 이상 500만원 미만	50	22.2			400만원 이상 500만원 미만	44	20.4			400만원 이상 500만원 미만	8	30.8
		5백원 이상	60	26.7			5백원 이상	56	25.9			5백원 이상	2	7.7
		결측	-	-			결측	2	0.9			결측	-	-
		합계	225	100			합계	216	100			합계	26	100
	직급	실무층	123	54.7		직급	실무층	123	56.9		직급	실무층	17	65.5
		중간관리층	101	44.9			중간관리층	56	25.9			중간관리층	5	19.2
		고위관리층	1	0.4			고위관리층	6	2.8			고위관리층	3	11.5
		결측	-	-			결측	31	14.4			결측	1	3.8
		합계	225	100			합계	216	100			합계	26	100
	제직기간	5년 미만	20	8.9		제직기간	5년 미만	58	26.9		제직기간	5년 미만	11	42.3
		5년 이상 10년 미만	27	12.0			5년 이상 10년 미만	30	13.9			5년 이상 10년 미만	3	11.5
		10년 이상 15년 미만	47	20.9			10년 이상 15년 미만	43	19.8			10년 이상 15년 미만	6	23.1
		15년 이상 20년 미만	46	20.4			15년 이상 20년 미만	37	17.1			15년 이상 20년 미만	2	7.7
		20년 이상	81	36.0			20년 이상	17	7.9			20년 이상	4	15.4
		결측	4	1.8			결측	31	14.4			결측	-	-
		합계	225	100			합계	216	100			합계	26	100

제2절 설문 문항별 응답결과 분석

설문 결과를 분석함에 있어 신고자 집단의 경우 표본의 크기가 아주 작아 다른 응답자 집단과 단순 비교하는 것이 통계적으로 큰 의미가 없으므로 아래에서는 공직자와 일반인을 주로 비교·분석하고, 신고자의 경우는 필요한 경우에 보조적으로 분석대상으로 하였다.

1. 집단별 신고의사 유무 및 평균값 비교

1) 신고의사 유무

부패행위나 공익침해행위를 알게 될 경우의 신고의사 유무(신고자의 경우에는 재신고의사 유무)에 관한 응답 결과는 아래 <표 24>와 같다.

<표 24> 부패행위나 공익침해행위 목격 시 신고의사 유무

구 분	공직자	일반인	신 고 자
신고의사* 없음	57명 (25.3%)	80명 (37.0%)	6명 (23.1%)
신고의사 있음	168명(74.7%)	136명 (63.0%)	20명 (76.9%)
계	225명	216명	26명

* 신고자인 응답자의 경우에는 재(再) 신고의사를 말함. 이하 같다.

신고의사는 공직자 집단(74.7%)이 일반인 집단(63.0%)에 비해 높게 나왔고, 신고자 집단(76.9%)을 포함한 세 집단 모두 전반적으로 공익신고에 적극적인 태도를 보이고 있다.

2) 전체 문항별 평균값 비교

신고요건, 신고자 보호 및 보상에 관한 총 11개의 문항(5점 척도)을 점수로 환산(매우 좁거나 작을 경우 : 1점, 매우 넓거나 클 경우 : 5점)할 경우, 각 문항별 평균값은 아래 <표 25>와 같다.

<표 25> 문항별 · 집단별 평균값 비교

구 분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪
공직자	3.10	3.73	3.03	2.92	2.64	2.62	2.92	2.80	2.68	3.27	2.86
일반인	2.64	3.54	2.42	2.36	2.10	2.20	2.65	2.58	2.25	2.95	2.41
신고자	2.88	3.73	3.27	3.12	2.65	2.65	2.92	2.88	2.04	3.69	2.88
① 부패행위 및 공익침해행위의 범위 ② 신고내용에 관한 증거제출 의무 ③ 신고 접수기관의 범위 ④ 신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호제도 ⑤ 해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도 ⑥ 생명·신체 위협에 대한 보호제도 ⑦ 부패·공익침해 가담 신고자의 법적책임 감면제도 ⑧ 비밀사항 신고 시 법적 책임 면제제도 ⑨ 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도 ⑩ 보상금 지급제도 ⑪ 구조금 지급제도											

세 집단 모두에서 보통(3점) 이상인 문항이 별로 없어 전반적으로 현행 제도에 대해 낮은 평가를 하고 있음을 알 수 있다.

설문 문항별로 비교하면 증거제출의무(문항③ - 세 집단 모두 3점 초과), 보상금 지급제도(문항⑩ - 공직자·신고자 3점 초과, 일반인 3점에 근접)의 평균값이 높게 나왔다. 증거제출의무의 경우 모든 집단에서 각

각 가장 높은 평균값을 보였는데 이는 대다수의 응답자들이 합리적인 근거가 없는 무분별한 신고의 부작용을 염려하고 있기 때문으로 보이고, 보상금 지급제도의 경우 최대 20억원까지 지급된다는 점에서 그 기본적인 성격인 금전적 인센티브로서 어느 정도 기능할 수 있다고 인식되고 있음을 알 수 있다.

반면에 해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도(문항⑤), 생명·신체 위협에 대한 보호제도(문항⑥), 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도(문항⑨)는 평균값이 낮게 나타났다. 해고·징계와 같은 보복이나 생명·신체 위협은 신고자에 대한 가장 기본적이고 흔한 보복 유형이므로 이에 대한 응답자들의 두려움이 반영된 결과로 보이고, 화해권고 제도의 경우에는 그 내용에 대한 낮은 인지도와 제도의 효과성에 대한 낮은 평가가 반영된 것으로 판단된다.

집단별로 살펴보면, 공직자가 일반인에 비해 모든 문항에서 평균값이 높게 나왔는데, 이처럼 일반인에게서 상대적으로 부정적인 평가가 높은 이유에 대해서는 여러 가지 해석이 가능하겠지만, 일반인은 주로 언론을 통해 공익신고자가 보호받지 못하는 사례들을 자주 접하는 것이 그 이유 중의 하나가 될 수 있을 것으로 본다. 실제로 2002년부터 2013년까지 12년 동안 국민권익위원회에 접수된 부패신고 중 조사기관에 이첩된 사건은 1,035건(<표 7 참조>)인데 같은 기간 동안 위원회에 접수된 근로관계에서의 보호신청 건수는 총 146건으로 이첩건수의 14% 정도이고(<표 13 참조>), 그중 보호신청이 기각된 것은 18건에 불과한 점을 고려하면 현행 제도에 의해 어느 정도는 신고자에 대한 보호가 제공되고 있음을 알 수 있다. 또한 공익신고자 보호 및 보상제도에 관한 실제적인 관심이나 인지도가 높을수록 현행 제도에 대한 긍정적 평가가 높다는 관점에서 설명할 여지도 있다. 정보가 많아질수록 막연한 두려움은 줄어들 수 있기 때문이다.

신고자 집단의 경우 표본 수가 아주 작아 단순 비교하기는 어렵지만 상당수의 문항에서 공직자·일반인보다 평균값이 높게 나왔다¹¹⁵⁾.

2. 보호대상 신고의 요건 관련 규정

1) 부패행위 및 공익침해행위의 범위에 관한 인식

「현행법상 적법한 신고의 대상인 ‘부패행위 또는 공익침해행위의 범위’에 대해 어떻게 생각하십니까?」라는 문항에 대한 응답 결과(5점 척도)를 점수로 환산(매우 좁음 : 1점, 매우 넓음 : 5점)할 경우, 평균값은 아래 <표 26>과 같다.

<표 26> 부패행위 또는 공익침해행위의 범위에 관한 인식

구 분	공직자	일반인	신고자
신고의사 없음	3.09점	2.50점	2.67점
신고의사 있음	3.10점	2.73점	2.95점

전체적으로 신고의사가 없다는 응답의 경우 일반인(2.50점)이 신고대상 범위를 가장 좁게 평가하고 있고, 신고의사가 있다는 응답의 경우 공직자(3.10)가 가장 넓게 평가하고 있다. 전반적으로 신고 범위가 좁다고 인식하고 있음을 알 수 있는데 이는 현행 1,300개 정도의 법률 중에서 180개 법률의 위반행위만 공익침해행위로 정의되고 있기 때문으로 판단된다. 한편, 공직자의 경우 신고의사 유무별 평균값의 차이가 거의 없는 바, 이는 공직자의 경우 공익침해행위보다는 부패행위를 목격할 가능성이 아주 큰데 부패행위의 경우 앞에서 소개한 바와 같이 이미 상당히 넓게

115) 선행 연구에서도 소개했듯이 국민권익위원회(2013) 연구용역보고서에서도 보호제도의 부패 신고 이행에 대한 기여 정도에 대해 5점 만점 중 신고자는 평균 4.29점, 공직자는 평균 3.67점, 일반 국민은 평균 3.53점으로 같은 경향을 보이고 있다. 보상제도의 부패신고 이행에 대한 기여 정도는 신고자 평균 4.19점, 일반 국민 평균 3.75점, 공직자 평균 3.73점 순이었는데 일반국민과 공직자의 평균 차이는 아주 작았다.

정의되어 있기 때문인 것으로 추정된다. 신고자 집단보다 일반인 집단에서 부패행위나 공익침해행위의 범위를 미세하나마 더 좁게 인식하고 있는 점도 특색이다. 신고자와 달리 신고를 한 경험이 없는 일반인 집단에서도 이러한 평가가 나온 것은 일부 법률의 위반행위만을 공익침해행위로 정의하고 있는 현행 제도가 적절하지 않다는 점을 시사한다고 하겠다.

2) 신고내용에 관한 증거제출 의무의 필요성에 관한 인식

「현행 ‘신고내용에 관한 증거제출 의무’의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?」라는 문항에 대한 응답 결과(5점 척도)를 점수로 환산(매우 불필요 : 1점, 매우 필요 : 5점)할 경우, 평균값은 아래 <표 27>과 같다.

<표 27> 신고내용에 관한 증거제출 의무의 필요성에 관한 인식

구 분	공직자	일반인	신고자
신고의사 없음	3.75점	3.45점	3.00점
신고의사 있음	3.72점	3.59점	3.95점

세 집단을 다시 신고의사 유무로 나눈 6개의 소집단 모두에서 평균값이 3점 이상으로 측정되었는데 이러한 결과는 전체 설문 문항 중 이 문항이 유일하다. 이는 합리적인 근거 없이 무분별하게 신고가 이루어질 경우 나타날 수 있는 부작용에 대한 대부분의 응답자들의 우려가 반영된 것으로 보인다.

다만, 공직자·일반인의 경우 신고의사 유무별 평균값의 차이가 아주 작은 반면, 신고자의 경우 신고의사 유무별로 평균값이 거의 1점이나 차이가 나는데, 이는 소규모 표본으로 인한 우연적 결과이거나 아니면 신고 준비 과정에서 증거 확보에 어려움을 겪었거나 신고 상담 과정에서 증거 보완 등을 요구받았던 재신고 의사 없는 신고자들의 부정적 경험이

반영된 결과일 수 있다.

3) 신고 접수기관의 범위에 관한 인식

「현행 ‘신고 접수기관의 범위’에 대해 어떻게 생각하십니까?」라는 문항에 대한 응답 결과(5점 척도)를 점수로 환산(매우 좁음 : 1점, 매우 넓음 : 5점)할 경우, 평균값은 아래 <표 28>과 같다.

<표 28> 신고 접수기관의 범위에 관한 인식

구 분	공직자	일반인	신고자
신고의사 없음	2.88점	2.35점	2.83점
신고의사 있음	3.08점	2.46점	3.40점

공직자·신고자의 경우 일반인에 비해 신고접수기관의 범위가 상당히 넓은 것으로 평가하고 있다. 소집단별로는 재 신고의사가 있는 신고자 집단의 평균값이 3.40점으로 가장 높았고, 일반인의 경우 신고의사 유무와 관계없이 모두 신고접수기관의 범위가 좁은 것으로 응답하였다.

일반인 집단에서의 부정적 인식이 가장 크게 나타난 것은 기본적으로 신고를 접수·처리하는 행정기관에 대한 불신이 작용한 것으로서 필요할 경우 언론기관이나 시민단체 등에도 신고를 할 수 있도록 해야 한다는 시민들의 인식이 반영된 결과로 보인다.

3. 신고자에 대한 보호 관련 규정

1) 신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호제도의 효과성에 관한 인식

「현행 ‘신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호제도’의 신고자 보호 효과

가 어느 정도라고 생각하십니까?」라는 문항에 대한 응답 결과(5점 척도)를 점수로 환산(매우 좁음 : 1점, 매우 넓음 : 5점)할 경우, 평균값은 아래 <표 29>와 같다.

<표 29> 신고자의 신분비밀 보호제도의 효과성에 관한 인식

구 분	공직자	일반인	신고자
신고의사 없음	2.46점	2.06점	3.00점
신고의사 있음	3.08점	2.53점	3.15점

일반인과 신고의사 없는 공직자는 신고자의 신분비밀 보장의 효과성에 대해 상당히 부정적으로 평가한 반면 신고의사 있는 공직자는 보통(3점) 정도의 평가를 하고 있다. <표 16>에서 보듯이 2002년부터 2013년까지 국민권익위원회에 신분공개 여부 확인 요구를 한 신고자는 13명에 불과하지만, 기본적으로 신분 노출에 대한 두려움이 큰 것이 인지상정이고 간혹 언론을 통해 실제 신분이 노출된 신고자의 사례가 소개되고 있어 제도와 별개로 실제 운영상 과연 신분비밀이 잘 보장될 것인지에 대한 우려가 반영된 결과로 보인다.

특이한 점은 일반인과 공직자의 경우에는 신고의사 유무별로 신고자의 신분비밀보장의 효과성에 대한 인식 차이가 큰 반면, 신고자의 경우에는 신고의사 유무와 관계없이 평균값이 3점 정도로 큰 차이가 나지 않았는데, 설문조사에 응한 신고자의 경우 실제 자신의 신고 당시 신분비밀이 누설되지 않았던 경험이 반영된 결과로 추정된다.

2) 해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도의 효과성에 관한 인식

「현행 ‘해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?」라는 문항에 대한 응답 결과는 아래 <표 30>과 같다.

<표 30> 해고 등 보복으로부터의 보호제도의 효과성에 관한 인식

구 분	공직자	일반인	신고자
신고의사 없음	2.18점	1.90점	2.33점
신고의사 있음	2.79점	2.22점	2.75점

앞서 전체 문항별 평균값 비교에서 해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도의 효과성이 상당히 부정적 평가를 받은 것을 확인할 수 있었는데, 신고의사 유무별 분석 결과 상당히 부정적으로 나타났다. 특히 신고의사 없는 일반인 집단의 평균값의 경우 전체 문항에 대한 신고의사 유무별 평균값 중 유일하게 1점대로 나타났다.

신고에 대한 보복의 가장 많은 유형이 해고나 징계와 같은 근로관계에서의 보복이라는 점, 법률 규정상으로는 해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도가 갖춰져 있고 실제 운영 상 국민권익위원회에 대한 보호신청이 많이 인용되고 있지만 언론에는 거의 대부분 보호받지 못한 사례 위주로 보도되고 있어 동 제도의 실효성이 낮게 평가받은 것으로 보인다.

3) 생명·신체 위협에 대한 보호제도의 효과성에 관한 인식

「현행 ‘생명·신체에 대한 위협으로부터의 보호제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?」라는 문항에 대한 응답 결과는 아래 <표 31>과 같다.

<표 31> 신체적 위협으로부터의 보호제도의 효과성에 관한 인식

구 분	공직자	일반인	신고자
신고의사 없음	2.30점	2.05점	2.67점
신고의사 있음	2.73점	2.29점	2.65점

앞서 해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도와 유사하게 신변보호제도의 효과성 역시 6개의 소집단 모두에서 상당히 부정적 평가를 받은 것을 확인할 수 있다. 법률 규정상으로는 생명·신체에 대한 위협으로부터의 보호제도가 갖춰져 있고, 2002년 제도 도입 후 국민권익위원회(구 부패방지위원회 포함)에 제출된 부패신고 건수가 총 28,364건인데 그중 신변보호 조치를 신청한 건수는 총 22건으로 실제에 있어서는 신고자에 대한 신변 위협은 아주 적음에도 불구하고 응답자는 이에 대한 우려가 큰 것으로 보인다. 특이한 점은 신고자의 경우 신고의사 유무별 평균값이 거의 같다는 것이다.

4) 부패·공익침해 가담 신고자의 법적 책임 감면제도의 효과성에 관한 인식

「현행 ‘부패행위·공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감면제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?」라는 문항에 대한 응답 결과(5점 척도)를 점수로 환산(매우 작음 : 1점, 매우 큼 : 5점)할 경우, 평균값은 아래 <표 32>와 같다.

<표 32> 부패·공익침해행위 가담 신고자의 법적 책임 감면제도의 효과성에 관한 인식

구 분	공직자	일반인	신고자
신고의사 없음	2.65점	2.43점	3.17점
신고의사 있음	3.01점	2.79점	2.85점

공직자가 일반인에 비해 신고의사 유무와 관계없이 모두 평균값이 높았지만, 공직자·일반인 모두 전반적으로 보통 이하의 평가를 받았다.

도덕적인 사람도 구조적이고 관행화된 부패가 일상화된 조직에 들어가

게 되면 불가피하게 연루되는 경우가 있을 수 있어 이러한 경우 제도적으로 신고자 자신의 책임을 감면할 수 있도록 법에 규정되어 있는데, 설문 응답자의 입장에서는 동 제도가 실제로 잘 작동할 것인지에 대한 확신이 없어 이렇게 부정적인 평가가 나온 것으로 보인다.

특이한 점은 신고자의 경우 신고의사 없는 집단의 평균값이 신고의사 있는 집단보다 높게 나왔는데 적은 표본에 따른 결과로 추정된다.

5) 비밀사항 신고 시 법적 책임 면제제도의 효과성에 관한 인식

「‘소속기관의 비밀사항을 신고할 경우 법적 책임을 면제’하는 현행 제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?」라는 문항에 대한 응답 결과(5점 척도)를 점수로 환산(매우 작음 : 1점, 매우 큼 : 5점)할 경우, 평균값은 아래 <표 33>과 같다.

<표 33> 비밀사항 신고 시 법적 책임 면제제도의 효과성에 관한 인식

구 분	공직자	일반인	신고자
신고의사 없음	2.40점	2.46점	2.83점
신고의사 있음	2.93점	2.65점	2.90점

신고의사가 있는 공직자에게서 가장 높은 평균값을 보였고, 신고의사가 없는 일반인의 평균값이 가장 낮았다. 또한 세 집단 모두 신고의사 있는 소집단들의 평균값이 상대적으로 높게 측정되었지만, 6개의 소집단 모두에서 3점 미만의 평균값을 보였다. 한편, 신고자의 경우는 신고의사 유무별 평균값의 차이가 거의 없었다.

일반인의 경우 공직자 집단에 비해 상대적으로 신고의사 유무별로 부정적인 평가에 큰 차이가 없는데, 이러한 결과는 현행 법률 규정에도 불구하고 실제 적용 단계에서 동 규정에 따라 보호받을 수 있을지에 대해

확신하지 못하는 결과가 반영된 것으로 보인다.

6) 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도의 효과성에 관한 인식

「‘신고로 인한 보복의 해결과정’에서 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?」라는 문항에 대한 응답 결과(5점 척도)를 점수로 환산(매우 작음 : 1점, 매우 큼 : 5점)할 경우, 평균값은 아래 <표 34>와 같다.

<표 34> 현행 화해권고 제도의 효과성에 관한 인식

구 분	공직자	일반인	신 고 자
신고의사 없음	2.30점	2.14점	2.17점
신고의사 있음	2.82점	2.31점	2.00점

신고의사 있는 공직자만 보통에 가까운 평균값을 보였을 뿐 나머지 5개의 소집단에서 모두 아주 부정적인 평가를 보였다.

화해권고 제도는 국민권익위원회나 법원에서 신고에 대한 보복으로 인정하여 신고자의 근로관계상의 지위가 원상회복되더라도 그 과정에서 신고자는 사용자나 동료와의 관계에서 감정적인 대립이 악화되어 현실적으로 원만한 직장생활을 하기가 어려운 문제점을 완화하기 위해 ‘공익신고자 보호법’에서 처음 도입되었다. 법적인 판단에 의해 승자와 패자가 갈리기 전에 신고자와 사용자 간의 자발적인 화해를 통해 문제를 해결함으로써 신고자가 다시 직장생활을 할 때 발생하는 어려움을 다소나마 줄여주기 위한 것으로서 신고자 보호에 상당한 의미가 있음에도 불구하고 부정적 평가를 받았다.

이런 결과는 화해권고 제도가 도입된 지 얼마 되지 않았고 그 의미에 대해 충분히 홍보가 되지 않은 관계로 응답자들에게 생소하게 느껴지거나 아니면 응답자들이 현실적으로 화해가 이루어질 가능성이 높지 않을

것으로 판단하고 있기 때문으로 보인다.

4. 신고자에 대한 금전적 지원 관련 규정

1) 신고자에 대한 보상금 지급제도의 효과성에 관한 인식

「신고가 법 위반행위 적발에 기여할 때 지급하는 ‘신고자에 대한 보상금 지급제도’의 신고자 활성화 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?」라는 문항에 대한 응답 결과(5점 척도)를 점수로 환산(매우 작음 : 1점, 매우 큼 : 5점)할 경우, 평균값은 아래 <표 35>와 같다.

<표 35> 보상금 지급제도의 효과성에 관한 인식

구 분	공직자	일반인	신 고 자
신고의사 없음	3.04점	2.64점	3.67점
신고의사 있음	3.35점	3.13점	3.70점

6개의 소집단 중에서 신고의사가 없는 일반인을 제외하고 모두 3점 이상의 평균값을 보이고 있는데, 신고의사가 없는 일반인의 경우 보상제도의 유인(誘引) 효과보다는 보호받지 못할 가능성에 대한 두려움이 더 크게 작용했기 때문으로 보인다. 신고자의 경우는 신고의사 유무와 관계없이 보상제도의 효과가 클 것으로 평가하고 있는데, 이러한 결과는 현실적으로 많은 신고자들이 신고 후 겪게 되는 정신적·경제적 어려움을 보상금 지급제도가 완화해 줄 수 있을 것으로 기대하기 때문인 것으로 보인다.

전반적으로 세 집단 모두에서 다른 설문 문항들에 비해 평균값이 높게 나타난 점은 보상제도가 신고 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 시사한다고 하겠다.

2) 신고자에 대한 구조금 지급제도의 효과성에 관한 인식

「①신고 후 육체적·정신적 치료 비용, ②전직·파견근무에 따른 이사비용, ③불이익 기간의 임금 손실액 등 피해에 대한 구조금 지급 제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?」라는 문항에 대한 응답 결과(5점 척도)를 점수로 환산(매우 작음 : 1점, 매우 큼 : 5점)할 경우, 평균값은 아래 <표 36>과 같다.

<표 36> 구조금 지급제도의 효과성에 관한 인식

구 분	공직자	일반인	신 고 자
신고의사 없음	2.51점	2.13점	2.67점
신고의사 있음	2.98점	2.57점	2.95점

신고의사가 있는 공직자·신고자에게서만 보통(3점)에 가까운 평균값을 보이고 있고, 그 외 네 개의 소집단에서는 전반적으로 동 제도의 효과성에 대해 부정적으로 평가하고 있다. 이러한 결과는 구조금 지급제도가 최소한의 실비와 임금 손실만을 변상하는 것이어서 신고자들이 실제 보복을 당할 경우 장기간 겪게 되는 정신적·경제적 어려움에 대한 근본적인 해결책이 될 수 없다고 판단하기 때문인 것으로 보인다.

바꿔 말하면 부분적·일회적으로 지급되거나 일정 기간 동안만 임시적으로 지급되는 구조금의 본질적 성격 때문에 좋은 평가를 받는 데에는 한계가 있었던 것으로 보인다.

5. 신고의사 유무와 제도적 요인 간 관계

1) 신고의사가 없는 경우

설문에서는 현행 신고자 보호 및 보상 제도 12개 중 신고의사가 없는 것에 영향을 미치는 제도적 요인을 복수(5개 이내)로 선택하도록 하되, 제도적 요인 중 어느 것도 영향을 미치지 않은 경우도 선택할 수 있도록 하였다.

응답을 종합하면 공직자는 173건, 일반인은 221건, 신고자는 20건의 선택을 하였는데, 세부 현황은 아래 <표 37>과 같다.

<표 37> 신고의사 없는 경우의 복수 응답 결과

구 분	공직자 (173건)	일반인 (221건)	신고자 (20건)
<신고의 요건 관련>			
신고내용이 부패·공익침해 행위에 해당하는지 여부	19건(10.0%)	18건(8.2%)	2건(10%)
신고내용에 관한 증거제출 의무	15건(8.7%)	30건(13.6%)	5건(25%)
신고접수기관의 범위	5건(2.9%)	8건(3.6%)	1건(5%)
<신고자 보호 관련>			
신고자의 인적사항 등 신분 비밀의 보장제도	41건(23.2%)	48건(21.7%)	2건(10%)
해고, 징계 등 보복으로부터의 보호제도	28건(16.3%)	44건(19.9%)	3건(15%)
생명, 신체에 대한 위협으로부터의 보호제도	21건(12.2%)	33건(14.9%)	2건(10%)
부패·공익침해행위 가담 신고자의 법적책임 감경	7건(4.1%)	5건(2.3%)	1건(5%)
비밀사항 신고에 대한 법적 책임 면제제도	15건(8.7%)	10건(4.5%)	1건(5%)
국민권익위원회에 의한 화해권 고제도	6건(3.5%)	6건(2.7%)	1건(5%)
<신고자 보상 관련>			
보상금 지급제도	13건(7.6%)	5건(2.3%)	2건(10%)
구조금 지급제도	1건(0.6%)	8건(3.6%)	-
<기타>			
어느 것도 영향을 미치지 않음	2건(1.2%)	6건(2.7%)	-

신고를 주저하게 만든 가장 큰 제도적 요인 5개가 세 집단 모두에서 동일하게 나왔는데, 신고자의 신분비밀 보호제도(공직자·일반인 1위, 신

고자 3위), 해고·징계 등으로부터의 보호제도(공직자·일반인 2위, 신고자 2위), 생명·신체 위협으로부터의 보호제도(세 집단 모두 3위), 신고내용의 부패·공익침해 해당 여부(공직자 4위, 일반인 5위, 신고자 3위), 신고내용에 관한 증거제출 의무(공직자 5위, 일반인 4위, 신고자 1위)가 가장 빈번하게 선택되었고, 그 밖에 공직자에게서 비밀사항 신고에 대한 법적 책임 면제제도가 선택 빈도에서 공동 5위로 나타났다. 어느 정도 예측이 가능한 결과일 수도 있겠지만 신고를 유인하기 위해서는 이러한 수단들에 대한 개선이 더 중요하다고 할 수 있겠다.

특히, 신고내용의 부패·공익침해 해당 여부와 신고내용에 관한 증거제출 의무는 직접적인 보호규정이 아니라 신고 요건에 관한 규정인데, 신고 요건을 충족하지 않으면 처음부터 보호대상에서 제외되는 점을 고려할 때 신고 요건의 완화에 대한 필요성을 시사하고 있다고 하겠다.

한편 제도적 요인 중 어느 것도 영향을 미치지 않았다는 응답자의 경우는 공익신고 제도 자체에 대해 부정적 인식을 가지고 있거나 아니면 제도보다는 조직 내에서나 사회적으로 내재되어 있는 공익신고에 대한 부정적 인식들에 더 영향을 받은 것으로 추정된다.

<표 38> 신고의사 없는 이유에 관한 자유 의견

구 분	의 건 (25건)
신고에 대한 사회적 편견	신고에 대한 주변의 부정적 인식 때문에 (2건)
보복에 대한 두려움	신분 노출에 대한 우려 때문에 (4건)
	신고 시 명예훼손에 대한 책임 우려 때문에
	직장 내 따돌림 등 피해만 볼 것 같아서(2건)
	내부고발자가 잘 되었다는 말을 들어본 적이 없어서
신고처리 과정 및 결과에 관한 문제점	신고하더라도 잘못된 행위에 대한 시정이나 변화가 없을 것 같아서 (2건)
	신고 후 법적 절차가 복잡하기 때문에
	관계 기관 및 담당자들의 열정과 의지가 부족하고 상당히 형식적이며 행정적 한계에 숨어 있음
	지방자치단체나 관련 기관에 여러 차례 신고했으나, 신고처리가 너무 늦고 제대로 된 조사가 없었음
	증거제출 의무를 신고자에게 부담시키는 것은 곤란하며 신고를 받는 의미가 없음

보호의 실효성 부족	신고자 보호의 현실성이 떨어짐
	신고로 인한 보복 방지와 구제의 실효성이 매우 부족
	제도상으로는 되어 있지만 신분보장 가능 여부에 대한 걱정 때문에
홍보 부족	신고자 보호제도에 대한 법률 내용을 잘 몰라서
신고제도에 대한 부정적 인식	소문만 듣고 신고할 경우의 부작용 때문에
	타인의 잘못을 찾아내어 신고하기를 기대하기보다는 자정 작용을 강화하는 것이 바람직하므로
	다른 사람을 신고하는 행위 자체가 싫어서
기 타	나에게 큰 피해가 없을 것 같아서
	나 말고 타인이 신고할 것 같아서

또한 신고의사가 없는 이유에 관한 주관식 설문에 대해서는 위의 <표 38>에서 보듯이 총 25건의 의견이 있었는데, 신고자에 대한 사회적 편견, 신분 노출 및 이로 인한 보복에 대한 두려움, 신고처리 과정 및 결과에 관한 문제점, 보호의 실효성 우려, 제도에 관한 홍보 부족, 신고제도 자체에 관한 부정적 인식 등이 지적되었다.

또한 재(再) 신고의사가 없는 6명의 신고자 중 5명이 주관식 문항에 응답하였는데, 이렇게 높은 주관식 문항 응답률은 이들이 신고 과정 및 신고 후에 겪었던 부정적인 경험들이 표출된 결과로 보인다.

2) 신고의사가 있는 경우

설문에서는 현행 신고자 보호 및 보상 제도 12개 중 신고의사가 있는 것에 영향을 미치는 제도적 요인을 복수(5개 이내)로 선택하도록 하되, 제도적 요인 중 어느 것도 영향을 미치지 않은 경우도 선택할 수 있도록 하였다. 응답을 종합하면, 공직자는 575건, 일반인은 450건, 신고자는 65건의 선택을 하였는데, 세부 현황은 아래 <표 39>와 같다.

<표 39> 신고의사 있는 경우 복수 응답 결과

구 분	공직자(575건)	일반인(450건)	신고자(65건)
<신고의 요건 관련>			
신고내용이 부패·공익침해 행위에 해당하는지 여부	106건(18.5%)	89건(19.8%)	9건(13.9%)
신고내용에 관한 증거제출 의무	31건(5.4%)	26건(5.8%)	2건(3.1%)
신고접수기관의 범위	8건(1.4%)	10건(2.2%)	1건(1.5%)
<신고자 보호 관련>			
신고자의 인적사항 등 신분 비밀의 보장제도	107건(18.6%)	83건(18.4%)	11건(16.9%)
해고, 징계 등 보복으로부터의 보호제도	89건(15.5%)	66건(14.7%)	6건(9.2%)
생명, 신체에 대한 위협으로부터의 보호제도	46건(8%)	60건(13.3%)	4건(6.2%)
부패·공익침해행위 가담 신고자의 법적책임 감경	42건(7.3%)	23건(5.1%)	5건(7.7%)
비밀사항 신고에 대한 법적 책임 면제제도	53건(9.2%)	17건(3.8%)	2건(3.1%)
국민권익위원회에 의한 화해 권고제도	7건(1.2%)	6건(1.3%)	-
<신고자 보상 관련>			
보상금 지급제도	49건(8.5%)	47건(10.4%)	14건(21.5%)
구조금 지급제도	25건(4.3%)	15건(3.3%)	8(12.3%)
<기타>			
어느 것도 영향을 미치지 않음	12건(2.1%)	8건(1.8%)	3건(4.6%)

신고의사에 긍정적인 영향을 크게 미치는 제도적 요인 5개를 추려보면 세 집단에서 4개의 문항이 공통으로 빈도수가 높게 선택되는 아주 비슷한 결과를 보이고 있다.

구체적으로 신고자의 신분비밀 보호제도(공직자 1위, 일반인·신고자 2위), 신고내용의 부패·공익침해 해당 여부(공직자 2위, 일반인 1위, 신고자 3위), 해고·징계 등으로부터의 보호제도(공직자·일반인 3위, 신고자 5위), 보상금 지급제도(신고자 1위, 공직자·일반인 5위)는 세 집단 모두에서 공통으로 빈도수가 높게 선택되었고, 그 밖에 비밀사항 신고에 대한 법적 책임 면제(공직자 4위), 생명·신체 위협으로부터의 보호제도(일반인 4위), 구조금 지급제도(신고자 4위)의 선택 빈도가 다른 변수에

비해 높게 나타났다.

신고를 주저하게 만든 요인과 달리 신고유인 효과 측면에서는 보상금 제도와 신고에 따른 법적 책임 면제제도가 높게 선택된 점이 눈에 띈다.

아울러 신고자의 신분비밀 보호제도, 해고·징계 등으로부터의 보호제도, 생명·신체 위협으로부터의 보호제도, 신고내용의 부패·공익침해 해당 여부, 비밀사항 신고에 대한 법적 책임 면제제도가 신고의사 유무에 모두 영향을 미친 것으로 나타난 점은 이러한 수단들이 신고자 보호에 가장 기본적인 수단임을 의미한다고 하겠다.

바꿔 말하면 이러한 기본적인 보호수단의 효과성에 대해 부정적으로 평가하는 사람은 신고를 주저하는 경향을 보이고 반대로 긍정적으로 평가하는 사람에게는 신고 유인의 효과로 작용함을 알 수 있다.

한편 신고내용에 관한 증거제출 의무는 신고를 주저하게 만드는 것보다 관계가 높는데 이는 공익신고에 관한 일종의 진입장벽 역할을 하기 때문이다.

<표 40> 신고의사 있는 이유에 관한 자유 의견

구 분	의 견 (11건)
정의·청렴 실현 및 국민의 의무	국가의 발전과 부흥을 위한 국민으로서의 의무라 생각하기 때문에
	공직자의 의무라 생각하기 때문에
	청렴한 세상 구현, 부패행위자 처벌 등 사회정의 실현 (8건)
	국가 예산의 누수 방지에 기여하기 위해서
가치관, 신념	가치관이나 신념에 비추어 용납할 수 없기 때문에
	잘못을 '잘못'이라고 표현하는 의지에 다른 의도나 이유가 필요하다고 생각되지 않아서
사회적 피해 방지	제도적 변수보다는 그 행위 자체의 비도덕성과 사회에 미치는 해악 때문에
	신고자에 대한 보호가 실질적으로, 또 지속적으로 잘 이루어 질 것이라는 기대는 매우 낮지만, 신고하지 않았을 때 발생할 수 있는 감당할 수 없는 결과를 사전에 방지하고 싶기 때문에
	국민의 안전이나 환경오염으로부터 삶의 여건 보전에 기여하기 위해서
	보호 보상보다는 잘못된 행위로 불이익을 받은 이들이 존재한다고 생각하기 때문에

또한 신고의사가 있는 이유에 관한 주관식 설문에 대해서는 위 <표 40>에서 보듯이 총 17건의 응답이 있었는데, 정의·청렴 실현 및 국민의 의무, 가치관·신념, 사회적 피해 방지 등으로 답변되었다.

이러한 답변 결과는 신고의사가 있는 사람의 경우 보호제도에 관한 인식과 같은 변수도 영향을 미치지만 사회적으로 바람직한 가치를 추구하는 개인적 성향도 작용하고 반영된 결과로 보인다.

6. 개선방안 설문 결과

설문에서는 현행 신고자 보호 및 보상 제도에 관한 개선방안 11개 중 신고를 활성화하는 데에 가장 영향을 미칠 것 같은 사항을 복수(5개)로 선택하도록 하였다. 응답을 종합하면, 공직자는 829건, 일반인은 756건, 신고자는 128건의 선택을 하였는데, 세부 현황은 아래 <표 41>과 같다.

<표 41> 현행 제도에 관한 개선방안 복수 응답 결과

구 분	공직자 (829건)	일반인 (756건)	신고자 (128건)
〈보호받는 신고의 요건 관련 규정〉			
신고대상인 부패행위·공익 침해행위의 범위 확대	56건(6.8%)	33건(4.4%)	19건(14.8%)
신고시점에서 보호대상인지 여부 명확화	67건(8.1%)	73건(9.7%)	4건(3.1%)
익명신고의 허용	114건(13.8%)	106건(14.0%)	6건(4.7%)
언론기관이나 시민단체에 접수하는 신고 허용	48건(5.8%)	67건(8.9%)	5건(3.9%)
신고내용에 관한 증거제출 의무의 폐지 또는 완화	83건(10%)	63건(8.3%)	18건(14.1%)
〈신고자에 대한 보호 관련 규정〉			
보호절차 종결 전 임시구제 수단 도입	56건(6.8%)	44건(5.8%)	4건(3.1%)

부패·공익침해 가담 신고자의 법적책임 감경 확대	88건(10.6%)	62건(8.2%)	13건(10.2%)
보복 행위자에 대한 처벌 강화	128건(15.4%)	130건(17.2%)	23건(18%)
해고되거나 사직한 신고자에 대한 재취업 지원	102건(12.3%)	92건(12.2%)	13건(10.2%)
〈신고자에 대한 금전적 지원 제도〉			
보상금 지급비율(보상대상가액의 4~20%) 확대	55건(6.6%)	62건(8.2%)	18건(14.1%)
보상금 지급한도(20억원) 확대	32건(3.9%)	24건(3.2%)	5건(3.9%)

개선방안에서도 세 집단 간 상당한 유사성이 발견되는데 선택 빈도가 높은 순으로 살펴보면, 보복행위자 처벌 강화가 세 집단 모두에서 1순위로 선택되었고, 재취업 지원(공직자·일반인 3위, 신고자 4위), 익명신고의 허용(공직자·일반인 2위), 증거제출 의무의 폐지 또는 완화(공직자 5위, 신고자 3위), 부패·공익침해 가담 신고자 법적책임 감경 확대(공직자·신고자 4위), 부패·공익침해행위 범위 확대(신고자 2위), 보상금 지급비율 확대(신고자 3위), 신고 시점에서 보호대상 여부 명확화(일반인 4위), 언론·시민단체에의 신고 허용(일반인 5위) 등으로 나타났다.

보복행위자 처벌 강화는 신고자의 정당성을 객관적으로 인정받는다는 점에서, 재취업 지원과 보상금 지급비율 확대는 현실적이고 실질적인 보호수단이라는 점에서, 익명신고나 언론·시민단체에의 신고 허용, 증거제출 의무의 폐지 또는 완화, 부패·공익침해행위 범위 확대, 신고 시점에서 보호대상 여부 명확화 등은 진입장벽을 완화함으로써 보호대상 신고를 확대할 수 있다는 점에서, 부패·공익침해 가담 신고자 법적책임 감경 확대는 조직적·관행적 부패행위에 대한 신고를 활성화할 수 있다는 점에서 각각 장점이 있다.

<표 42> 현행 제도 개선방안에 관한 자유 의견

구 분	의 건
사회적 인식 개선	상식의 복원이라는 보다 큰 명제에 입각한 제도 시행

보복에 대한 보호 강화	신고자 신분비밀 보장 강화 (5건)
	신고 때문에 자신의 가족(자녀 등)이 불이익을 받은 경우에도 보호 필요(자녀가 다니는 학교 내 야구부 비리를 신고한 후 학교, 야구부와 학부형들에 의한 자녀의 재가입 거절 시보호 등
	신고로 인한 보복에 대한 보호 필요
	신고자의 보호는 신고내용, 피신고자 고하를 막론하고 무제한적인 보호가 필요함
	신고자 보복에 대한 처벌 강화 필요
	보호규정과 실질적 보호 간의 괴리 극복
비리행위자에 처벌 강화	조직적인 부패의 경우 징계 등 사후처리 과정에서 처벌이 약화(예를 들면 인사위원회 초심에서는 중징계로 해 놓고 일단 상부에 처리 결과 보고한 후 재심에서 의도적으로 처벌수위를 낮춰 주는 사례)
	위반자에 대한 처벌을 더 강화 (4건)
경제적 지원 강화	재취업이나 경제적 자립 지원 (2건)
	보복을 당했을 경우의 보상제도 마련
	정률제 개선, 보상기금 마련 등 보상금제도 개선 (4건)
신고 요건 완화	익명신고의 조건적 허용, 신고 내용에 따라 허용 심의 후 조치 등
	부패행위 또는 공익침해행위의 범위 확대 (2건)
	증거제출 의무 폐지 또는 완화 (5건)
신고 절차 및 처리 개선	조사관의 전문성 강화 등을 통한 신속하고 철저한 조사 8
	법적 신고 시 절차의 간소화 필요
홍보 강화	제도 확산에 의한 사회적 비용 절감 내용 및 피해자 보상의 계량화 및 홍보
	홍보 강화(대학생 홍보단, 기업, 학교 등에서 강의) (2건)
	부패행위 발생이 예상되는 정부보조금 지원업체 등 이해관계자 대상 교육 및 홍보 실시
기 타	공익신고제도로 영세상인의 경제적 타격이 무척 큼
	익명보다는 실명신고가 바람직
	제도에 대해 추진하는 주체의 보다 확고한 의지가 우선

또한 현행 제도 개선방안에 관한 주관식 질문에 대해서는 위 <표 42>에서 보듯이 총 40건의 응답이 있었는데, 사회적 인식 개선, 신분비밀 보

장, 보복에 대한 보호 강화 및 신고자 가족에 대한 보복으로부터 보호 확대, 비리 행위자 처벌 강화, 재취업이나 보상금 등 경제적 지원 강화, 신고 절차 및 처리 개선, 홍보 강화 등 다양한 의견이 제시되었다.

7. 신고의사 유무 집단별 평균의 통계적 분석

본 설문조사는 각 제도적 변수들의 효과성에 대한 응답자의 인식의 차이와 신고의사 유무 간의 관계를 확인하기 위한 것이다. 앞서서도 설문 문항별로, 그리고 공직자·일반인·신고자 세 집단별로 응답 결과의 평균값을 비교하였고 많은 부분에서 차이가 있다는 점을 확인하였지만, 부패행위나 공익침해행위를 알게 될 경우 신고의사가 있는 응답자 집단과 신고의사가 없는 응답자 집단 간 각 제도적 변수들에 대해 가지는 그러한 인식의 차이가 과연 통계적으로 의미 있는 차이인지를 알아보기 위하여 통계적 분석방법의 하나인 독립표본 T 검정을 실시하였다. 신고의사 유무 집단 간 각 제도적 변수들에 대한 인식에 대해 독립표본 T 검정을 한 결과 통계적으로 의미 있는 평균의 차이가 존재하는 것으로 나타난다면, 이는 신고의사 유무 집단 간에 제도적 보호수단의 효과성에 대한 인식의 차이가 있음을 보여준다고 할 것이다. 다만, 신고자의 경우 표본 수가 너무 적어 통계적으로 분석의 의미나 유용성이 없으므로 공직자와 일반인에 대한 설문 결과만으로 한정하여 독립표본 T 검정을 실시하였다.

독립표본 T 검정을 실시한 결과를 살펴보면, 공직자와 일반인 모두에게서 신고의사 유무 집단 간 통계적으로 유의한 평균 차이를 보이고 있는 설문 문항은 신고자 신분비밀 보장제도(유의확률 : 공직자 0.000, 일반인 0.001), 해고·징계 등 근로관계에서의 보호제도(유의확률 : 공직자 0.000, 일반인 0.009), 부패·공익침해행위 가담 신고자의 법적 책임 감면제도(유의확률 : 공직자 0.009, 일반인 0.006), 보상금 지급제도(유의확률 : 공직자 0.024, 일반인 0.000), 구조금 지급제도(유의확률 : 공직자 0.001, 일반인 0.000)로 확인되었다.

공직자의 경우에는 신고자에 대한 신변위협 보호제도(유의확률 0.001), 비밀사항 신고자의 법적 책임 면제제도(유의확률 0.000), 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도(유의확률 0.000)도 신고의사가 없는 집단과 있는 집단 간 통계적으로 유의미한 평균의 차이가 있는 것으로 확인되었다.

반면에 공직자와 일반인 모두에게서 신고대상인 부패·공익침해행위의 범위(유의확률 : 공직자 0.925, 일반인 0.083), 증거제출 의무(유의확률 : 공직자 0.783, 일반인 0.319) 및 신고 접수기관의 범위(유의확률 : 공직자 0.077, 일반인 0.361)는 신고의사 유무별로 가 없는 집단과 있는 집단 간 통계적으로 유의미한 평균이 차이가 나타나지 않았다.

제3절 분석 결과의 시사점 및 정책적 함의

제2절에서 집단별 신고의사 유무 및 평균값 비교, 전체 문항별 평균값 비교, 보호대상 신고의 요건 관련 분석, 신고자에 대한 보호규정 관련 분석, 신고자에 대한 금전적 지원규정 분석, 신고의사 유무와 제도적 요인 간 관계 설문 결과 분석, 개선방안 설문 결과, 신고의사 유무 집단별 평균의 통계적 분석 등 다양한 차원에서 설문 결과를 분석하였다.

아래에서는 이러한 분석 결과의 시사점과 그것에서 도출되는 정책적 함의를 크게 신고 요건에 관한 사항, 신고자 보호에 관한 사항, 신고자 보상에 관한 사항, 기타로 나누어 소개한다.

1. 보호대상 신고의 요건 관련 규정

1) 부패행위 및 공익침해행위의 범위

신고대상인 부패행위 및 공익침해행위의 범위는 설문 응답에 대한 독립표본 T 검정 결과 공직자와 일반인 모두에게서 신고의사 유무와 관련하여 통계적으로 유의미한 변수는 아닌 것으로 확인되었다.

하지만 신고의사 유무와 제도적 요인 간 관계에 관한 설문 문항(복수 응답)과 개선방안 설문 문항(복수 응답)에서 신고의사가 있는 응답자와 없는 응답자 모두에게서 5위 이내의 선택 빈도를 보였다.

또한, 이와 별도로 신고대상 범위는 법적으로 보호받는 신고에 해당되는지 여부를 평가하는 1차 관문에 해당되고, 사회적으로 매우 중요하고 유익한 고발이 있을 수 있는데 단지 현행법에 따른 신고의 대상으로 규정되어 있지 않다는 이유로 법적 보호에서 배제되는 것은 합리적이지 않을 뿐만 아니라 형평성에도 어긋나고, 나아가 공익신고의 본질이 헌법상 기본권이자 자유민주주의의 핵심적인 토대가 되는 표현의 자유와 밀접한 관계가 있다는 점을 고려하면 현행 1,300여개의 법률 중 180개 법률의 위반행위만을 신고대상으로 규정하고 있는 ‘공익신고자 보호법’을 개정하는 것이 바람직하다.

이러한 맥락에서 100개의 법률 위반행위를 공익침해행위의 범위에 추가로 포함하는 내용으로 현재 국회에 제출(‘13. 9. 26)되어 있는 ‘공익신고자 보호법 개정안’이 조속히 통과될 필요가 있고, 궁극적으로는 영국의 ‘공익신고법’과 마찬가지로 모든 법률 위반행위를 법적 보호를 받는 공익신고의 대상으로 규정하여야 한다.

2) 신고내용에 관한 증거제출 의무

신고내용에 관한 증거제출 의무 역시 설문 응답에 대한 독립표본 T검정 결과 공직자와 일반인 모두에게서 신고의사 유무와 관련하여 통계적으로 유의미한 변수는 아닌 것으로 확인되었다.

하지만 신고의사 유무와 제도적 요인 간 관계에 관한 설문 문항(복수 응답)에서 신고의사가 없는 요인 중 하나로 높은 선택 빈도를 보였고 개선방안 설문 문항(복수 응답)에서도 동 의무의 폐지 또는 완화의 필요성에 대한 선택 빈도가 높았고, ‘신고’라는 행위의 본질적 특성은 위반행위에 대한 조사·수사의 단서나 계기를 제공하는 것이며, 제출된 증거가

충분하지 않다고 판단될 경우 보호대상에서 처음부터 배제되는 결과가 초래되어 신고 활성화에 걸림돌이 될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 반면에 공직자·일반인·신고자 세 집단을 다시 신고의사 유무로 나눈 6개의 소집단 모두에서 평균값이 유일하게 3점 이상으로 측정될 정도로 합리적인 근거 없는 신고의 부작용에 대한 우려가 큰 것도 사실이며 일방적인 폐지는 사회적 공감대를 얻기가 어렵다는 점 또한 고려되어야 한다.

따라서 무분별한 신고의 부작용을 예방하면서도 수사권과 같은 공적 권한이 전혀 없는 신고자에게 과도할 정도의 부담을 주는 것으로 해석될 수 있는 현 규정을 개선할 방안을 모색하는 것이 바람직한데, 앞쪽 해외 입법례와의 비교에서 소개한 미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’¹¹⁶⁾상 합리적 믿음에 관한 결정기준¹¹⁶⁾과 유사한 규정을 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’에 신설할 필요가 있다.

3) 신고 접수기관의 범위

신고 접수기관의 범위 역시 설문 응답에 대한 독립표본 T 검정 결과 공직자와 일반인 모두에게서 신고의사 유무와 관련하여 통계적으로 유의미한 변수는 아닌 것으로 확인되었다. 하지만 개선방안 설문 문항(복수 응답)의 일반인 응답자에서 5위의 선택 빈도를 보였다.

제도 운영상 신고 접수기관과 관련되어 가장 문제가 되는 것은 공식적인 신고 접수기관이 아닌 언론에 공익신고를 함에 따라 법적 보호대상에서 제외되고, 아울러 징계의 정당한 사유로 악용되거나 형사상 명예훼손 등으로 처벌되는 경우이다.

한국의 경우 사회적으로 아주 중요한 영향을 미치고 공익신고자 보호

116) 신고자에게 알려 지고 신고자가 쉽게 확인할 수 있는 핵심적인 사실들에 관한 정보를 그 신고와 아무런 이해관계 없는 제3자가 알게 될 경우에도 신고자와 마찬가지로 신고대상에 해당된다고 동일한 결론을 내릴 수 있으면 신고자의 믿음은 합리적인 것으로 판단한다.

에 관한 사회적 공감대를 형성했던 것은 대부분 시민단체나 언론기관을 통해 고발되었고, 공적 제도의 틀 속의 행위자인 국가기관에 의해 부패 행위나 공익침해행위가 조사·처벌되지 않을 경우 언론기관이 진실 규명을 위한 최후의 보루가 될 수밖에 없는 점을 고려하면 구 ‘부패방지법’이 시행된 지 10여년이 지난 지금의 시점에서는 예외적이거나 언론기관에 공익신고를 한 사람도 보호하는 방안을 모색할 필요가 있다고 본다. 다만, 시민단체나 언론기관에의 공익신고가 남용될 경우 생길 수 있는 부작용을 예방하기 위해서는 외국 입법례와의 비교에서 소개된 영국의 ‘공익신고법’, 캐나다의 ‘공직신고자 보호법’ 등을 참고하여 신고 요건을 엄격하게 할 필요가 있고 대상 시민단체나 언론기관의 범위¹¹⁷⁾에 관해서도 충분한 검토가 선행되어야 할 것이다.

2. 신고자에 대한 보호 관련 규정

1) 신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호제도

신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호제도는 설문 응답에 대한 독립표본 T 검정 결과 공직자와 일반인 모두에게서 신고의사 유무와 관련하여 통계적으로 유의미한 변수로 확인되었고, 신고의사 유무와 제도적 요인 간 관계에 관한 설문 문항(복수 응답)에서도 신고의사가 있는 응답자와 없는 응답자 모두에게서 최상위의 선택 빈도를 보였다. 이는 신고자가 누구인지 알 수 없으면 보복을 하고 싶어도 할 수 없으므로 신고자 보호의 제1원칙이 되어야 한다는 점이 반영된 결과로 해석된다.

이와 관련하여 앞서 한국의 신고자 신분비밀 보호제도에서 지적한 바와 같이 권익위법에서의 처벌 대상 및 정도가 ‘공익신고자 보호법’에 비

117) ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’ 제2조 및 제14조에 따르면 정정보도의 대상이 되는 언론보도등을 수행하는 사업자는 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 신문사업자, 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자, 인터넷신문사업자, 인터넷뉴스서비스사업자, 인터넷멀티미디어방송사업자 등으로 상당히 광범위하다.

해 좁고 약한 점¹¹⁸⁾은 이른 시일 안에 반드시 개선이 되어야 한다. 일반적으로 부패행위 신고자의 신분을 누설할 가능성이 높은 직업군은 공직자일 가능성이 높은데 오히려 공직자인 누설자가 상대적으로 덜 처벌받는 불합리한 결과가 초래되기 때문이다.

2) 해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도

해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도는 설문 응답에 대한 독립표본 T 검정 결과 공직자와 일반인 모두에게서 신고의사 유무와 관련하여 통계적으로 유의미한 변수로 확인되었고, 신고의사 유무와 제도적 요인 간 관계에 관한 설문 문항(복수 응답)에서도 신고의사가 있는 응답자와 없는 응답자 모두에게서 상위의 선택 빈도를 보였으며, 개선방안에 관한 설문 문항(복수 응답)에서도 재취업 지원이 공직자·일반인·신고자 모두에게서 상위의 선택 빈도를 보였다.

공익신고자가 조직 구성인 경우 가장 1차적이고 대표적인 보복수단이 해고나 징계 등인 점을 고려하면 이러한 설문 결과는 당연하다고 하겠다.

신고자가 원상회복되어 원래 근무하던 직위나 유사 직위로 복귀하는 것이 최상이겠지만, 신고로 인한 보복임이 인정되어 원상회복을 하여도 신고 전과 같이 동료나 상사와 원만한 관계 속에서 근무하기 어렵거나 신고의 정당성은 인정되지만 현행 법률에 의해 보호되기 어려울 때에는 국민권익위원회에서 일정 기간 파견을 받거나 채용을 하는 방법을 적극적으로 검토할 필요가 있다¹¹⁹⁾. 또한 노동부에서 주관하는 실업자에 대

118)

권익위법		‘공익신고자 보호법’	
처벌 대상	처벌 내용	처벌 대상	처벌 내용
신고자의 신분비밀을 공개한 위원회 또는 조사기관 종사자	징계 요구	누구든지 공익신고자등의 신분비밀을 공개한 자	징계요구 및 3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금
신변보호 또는 특별보호를 받는 신고자나 그 친족 또는 동거인의 신분비밀을 공개한 자	3년 이하 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금, 징계 요구		

한 각종 재취업 지원 교육·훈련 시 지원대상이나 한도 등에서 특별히 더 우대하는 방안도 모색할 만하다.

3) 생명·신체 위협에 대한 보호제도

생명·신체 위협에 대한 보호제도는 설문 응답에 대한 독립표본 T 검정 결과 공직자에게서 신고의사 유무와 관련하여 통계적으로 유의미한 변수로 확인되었고, 신고의사 유무와 제도적 요인 간 관계에 관한 설문 문항(복수 응답)에서도 신고의사가 있는 응답자와 없는 응답자 모두에게서 상위의 선택 빈도를 보였다.

2002년 구 ‘부패방지법’ 시행 이래 지금까지 공익신고자가 신고에 대한 보복으로 생명을 잃거나 신체에 큰 손상을 입은 사례가 거의 보고되지 않고는 있지만, 공익신고에 대한 보복은 해고나 징계에 머물지 않고 때로는 생명이나 신체에 대한 위협까지 이를 수 있으므로 동 제도에 대한 홍보를 강화하여 이러한 위험이 사전에 감지되면 바로 국민권익위원회에 보호신청을 하도록 유도하여 실제 이런 종류의 보복이 실행되지 못하도록 하여야 할 것이다.

4) 부패·공익침해 가담 신고자의 법적책임 감면제도의 효과성에 관한 인식

부패행위·공익침해 가담 신고자의 법적책임 감면제도는 설문 응답에 대한 독립표본 T 검정 결과 공직자와 일반인 모두에게서 신고의사 유무와 관련하여 통계적으로 유의미한 변수로 확인되었고, 개선방안에 관한 설문 문항(복수 응답)에서도 공직자와 신고자에게서 높은 선택 빈도를 보였다.

119) 국민권익위원회에서 신고자였던 사람을 채용한 사례가 있으나 이를 확대할 필요가 있다고 본다.

조직적·구조적·관행적 부패나 공익침해행위의 경우 해당 조직에 새로 편입된 구성원은 불가피하게 조직 내 비리에 연루되는 경우가 많은데 이러한 감면제도는 선의의 구성원을 보호하는 중요한 의미가 있다. 다만, 앞서 소개한 바와 같이 현재는 형사처벌이나 징계에서만 명시적으로 감경되는 것으로 되어 있다. 이로 인하여 신고로 인한 불이익이 행정처분¹²⁰⁾인 경우에는 감면되지 못한 사례가 발생하여 이를 감면대상에 포함하는 ‘공익신고자 보호법 개정안’이 현재 국회에 제출(‘13. 9. 26)되어 있는바, 조속히 통과되어야 할 것이다.

5) 비밀사항 신고 시 법적 책임 면제제도의 효과성에 관한 인식

비밀사항 신고 시 법적 책임 면제제도는 설문 응답에 대한 독립표본 T 검정 결과 공직자에게서 신고의사 유무와 관련하여 통계적으로 유의미한 변수로 확인되었고, 신고의사 유무와 제도적 요인 간 관계에 관한 설문 문항(복수 응답)에서도 신고의사가 있는 응답자와 없는 응답자 모두에게서 상위의 선택 빈도를 보였다.

동 제도는 다른 법령이나 신고자의 소속기관의 단체협약 또는 취업규칙 등에서 신고를 금지하고 있더라도 권익위법이나 ‘공익신고자 보호법’에 따라 신고할 경우 보호해주는 것으로서 신고자 보호와 관련하여 상당한 의미가 있으므로 유관부서인 노동부와 협력하여 ‘근로기준법’을 적용받는 사업장의 단체협약이나 취업규칙에 이러한 내용의 규정이 원천적으로 포함되지 못하도록 계도해 나가야 할 것이다.

6) 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도

국민권익위원회에 의한 화해권고 제도는 설문 응답에 대한 독립표본 T 검정 결과 공직자에게서 신고의사 유무와 관련하여 통계적으로 유의

120) 국민권익위원회. “2013 국민권익백서 p.327

미한 변수로 확인되었다.

앞서 제도 내용에 관한 부분에서 소개한 바와 같이 신고자와 소속기관 간 분쟁을 조속히 해결할 수 있고, 신고자가 다시 직장에 복귀하여 동료나 상사들과 원만하게 생활하는 데에 도움이 되는 부분이 있으므로 앞으로 동 제도가 잘 정착될 수 있도록 국민권익위원회의 노력이 필요하다고 본다.

3. 신고자에 대한 금전적 지원 관련 규정

1) 신고자에 대한 보상금 지급제도

보상금 지급제도는 설문 응답에 대한 독립표본 T 검정 결과 공직자와 일반인 모두에게서 신고의사 유무와 관련하여 통계적으로 유의미한 변수로 확인되었고, 신고의사 유무와 제도적 요인 간 관계에 관한 설문 문항(복수 응답)에서도 신고의사가 있는 응답자에게서 상위의 선택 빈도를 보였으며, 개선방안에 관한 설문 문항(복수 응답)에서도 신고자에게서 높은 빈도의 선택을 받았다.

현행 보상금 지급한도인 20억원을 넘는 보상금이 지급된 사례가 없다는 점에서 보상금 지급 한도의 개선 필요성은 낮은 것으로 판단된다.

보상금 지급비율(4-20%)의 경우에는 유실물을 경찰서 등에 신고한 습득자는 신고로 인한 위험 부담이 거의 없음에도 불구하고 ‘유실물법’ 제4조에 따라 물건 가액의 5-20%의 보상금을 받을 수 있는 반면, 신고자는 보복의 위험성이 크므로 보상금 지급비율을 높이는 방안을 검토할 필요가 있다고 본다. 다만, 개선방안에 대한 주관식 설문에서도 지적된 바와 같이 전문적·직업적 신고꾼들에 의해 영세 상인들이 어려움을 겪는 경우가 없지 않으므로 보상금 지급횟수나 총액을 제한하거나 보상대상가액이 소액인 경우는 보상 대상에서 제외하는 방안 등도 함께 검토할 필요가 있다.

2) 신고자에 대한 구조금 지급제도

구조금 지급제도는 설문 응답에 대한 독립표본 T 검정 결과 공직자와 일반인 모두에게서 신고의사 유무와 관련하여 통계적으로 유의미한 변수로 확인되었고, 신고의사 유무와 제도적 요인 간 관계에 관한 설문 문항(복수 응답)에서도 재 신고의사가 있는 신고자에게서 상위의 선택 빈도를 보였다.

신고자가 신고로 인해 보복을 당할 경우 이를 해결하기 위한 법적 절차가 완료되기 전까지 상당한 기간이 소요된다는 점을 고려하면 임시적 이나마 구조금 지급이 신고 전과 유사하게 생활을 영위해 나갈 수 있도록 하는 데에 도움이 될 수 있다. 다만, 지금 사례가 거의 없으므로 동 제도에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다.

4. 기타

1) 익명신고자 보호 여부

익명신고 보호는 개선방안에 관한 설문 문항(복수 응답)에서 공직자와 일반인 모두에게서 2위의 선택 빈도를 보였다. 신고자의 신분 노출의 위험성이 낮아지므로 신고자 보호를 위한 매력적인 대안이 될 수 있다.

다만, 조직 내부 신고자는 신고된 정보의 내용을 통해 누가 신고자인지 파악될 가능성이 여전히 있어 실익이 없는 경우가 있고, 투서와 같은 형태로 오·남용될 경우 공익신고자 보호제도에 대한 부정적 인식이 사회적으로 확산될 우려가 있다는 점도 함께 검토되어야 한다고 본다. 공익신고자 보호제도에 반대하는 입장에서는 익명으로 신고한 것 자체가 무언가 정정당당하지 못한 행위라는 인식을 확산시킴으로써 그동안 조금씩이나마 형성되어 왔던 공익신고자 보호에 관한 사회적 공감대를 허물

어뜨리는 시도를 할 가능성도 있기 때문이다.

2) 신고시점에서 보호대상 여부 명확화

신고시점에서 보호대상 여부 명확화는 개선방안에 관한 설문 문항(복수 응답)에서 일반인에게서 4위의 선택 빈도를 보였다. 이 쟁점은 생각보다 중요한 의미를 가지는데 그 이유는 신고한 내용이 수사기관과 법원에 의해 최종적으로 부패행위나 공익침해행위로 인정될 것인지를 신고시점에서는 누구도 장담할 수 없기 때문이다.

그 동안에는 앞서 제도 소개 부분에서 설명한 바와 같이 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’에서 규정한 성실신고 의무(신고의 내용이 허위라는 사실을 알았거나 알 수 있었음에도 불구하고 신고한 경우에는 보호대상에서 제외)의 반대해석을 통해 신고된 내용이 신고 당시 객관적으로 부패행위나 공익침해행위의 외관을 띠고 있었다면 이후 수사·재판 결과가 어떻게 나오더라도 성실신고 의무 위반에 해당되지 않는 한 보호 대상이 되는 것으로 판단해 왔다.

다만, 성실신고 의무와 같은 간접적인 방식보다는 외국 입법례의 경우처럼 신고내용에 대한 신고자의 합리적인 믿음 또는 근거와 같은 보다 직접적이고 명확한 방식으로 규정하는 것이 바람직하다.

3) 신고자의 가족에 대한 보호 확대

현재 신고자의 가족에 대해서는 생명·신체 등 신변위협으로부터 보호를 제공하고 있다. 그런데 개선방안에 관한 주관식 설문에 의하면 신고자의 자녀가 신변위협 외의 불이익을 받은 사례가 지적되었으므로 이런 경우도 보호될 수 있도록 신고자 가족에 대한 보호수단을 확대하는 것이 바람직하다.

4) 보복행위자 처벌 강화

보복행위자 처벌 강화는 개선방안에 관한 설문 문항(복수 응답)에서 공직자, 일반인, 신고자 모두에게서 1위의 선택 빈도를 보였다. 보복행위자에 대한 처벌은 그 자체로 공익신고의 정당성을 사회적으로 인정하는 중요한 의미를 가진다.

이와 관련하여 앞서 보복행위자 처벌 및 시정명령에 관한 소개 부분에서 지적한 바와 같이 상대적으로 처벌 수준이 약한 권익위법¹²¹⁾을 ‘공익신고자 보호법’과 같은 수준으로 강화할 필요가 있다. 부패신고자의 경우 주로 공공기관의 직무와 관련되는데 공익신고자 보호에 솔선수범을 보여야 하는 공공기관의 보복행위자가 상대적으로 약한 처벌을 받는 것은 합리적이지 않기 때문이다.

121)

구 분		실효성 확보 수단	
		권익위법	‘공익신고자 보호법’
신고자에게 신분상 불이익, 근무조건상 차별을 가한 자가 권익위의 시정명령을 불이행한 경우		1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금	-
신고자에게 불이익을 가한 자	파면, 해고 등 신분상 실에 해당하는 불이익 조치를 한 자	1,000만원 이하의 과태료, 징계요구	2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금, 징계요구
	신분상실 외에 신분상 불이익 또는 근무조건상 차별을 가한 자		1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금, 징계요구
신분상 불이익이나 근무조건상 차별에 대한 권익위의 시정명령을 불이행한 경우		1,000만원 이하의 과태료	2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금

제5장 결론

제1절 연구의 요약

본 연구는 제도적 수단의 마련을 통해 직접적으로는 공익신고자를 보호하고 간접적으로는 공익신고자에 대한 개인적 수준과 사회적 수준에서의 부정적 인식을 개선하고자 하는 입법 목적이 어느 정도 달성되고 있는지를 평가하기 위한 것이다. 이를 위해 선행 연구들과 달리 처음부터 제도적 변수에 중점을 두어 공익신고 의사와 제도적 변수의 효과성에 관한 인식 간의 관계를 분석하는 것을 연구 목적으로 하여 외국 입법례와의 비교, 공직자, 일반인, 신고자를 상대로 한 설문조사를 실시하였다. 설문조사 결과의 분석을 통해 공직자와 일반인 간 및 공익신고 의사가 있는 집단과 없는 집단 간 제도적 변수의 효과성에 관한 인식·평가에 차이가 있다는 점을 확인하였다.

구체적으로 살펴보면 공직자 집단(225명)과 일반인 집단(216명)의 응답에 대해 독립표본 T 검정을 한 결과 두 집단 모두에서 신고의사 유무 집단 간 통계적으로 유의한 평균 차이를 보이고 있는 것은 신고자 신분 비밀 보장제도, 해고·징계 등 불이익의 보호제도, 부패·공익침해행위 가담 신고자의 법적 책임 감면제도, 보상금 지급제도, 구조금 지급제도로 확인되었다. 공직자의 경우에는 생명·신체 위협으로부터 보호제도, 비밀 사항 신고자의 법적 책임 면제제도, 화해권고 제도도 신고의사가 없는 집단과 있는 집단 간 통계적으로 유의미한 평균의 차이가 있는 것으로 확인되었다. 반면에 부패·공익침해행위의 범위, 증거제출 의무 및 신고 접수기관의 범위는 공직자와 일반인 모두에게서 신고의사가 없는 집단과 있는 집단 간 통계적으로 유의미한 평균이 차이가 나타나지 않았다.

따라서, 통계적으로 의미 있는 평균의 차이가 존재하는 제도적 보호수단들은 공익신고 의사 유무 집단 간 그 수단의 효과성에 대한 인식의 차

이가 있음을 보여준다고 할 것이다. 다만, 회귀분석을 실시하지 않았으므로 해당 제도적 보호수단과 신고의사 유무 간 관계가 있다는 것만 보여주는 것이지 인과관계가 있는지 여부에 관해서는 확인할 수 없다.

아울러 이러한 분석 결과로부터 다양한 개선방안에 관한 정책적 함의를 도출하였는바, 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공익신고의 요건과 관련해서는 영국의 ‘공익신고법’에서처럼 모든 법률 위반행위를 공익신고의 대상으로 확대할 필요가 있다. 신고내용에 관한 증거제출 의무와 관련해서는 신고 오·남용의 부작용을 예방하면서도 본질적으로 수사의 단서만을 제공하는 신고자의 역할을 고려할 때 미국의 ‘연방 공직신고자 보호법’상 합리적 믿음인지 여부에 관한 판단기준과 유사하게 신고자가 제출한 증거를 이해관계 없는 제3자가 판단했을 때에도 부패행위나 공익침해행위가 발생했다는 합리적인 의심이 드는 경우에는 신고 시 요구되는 증거제출 의무를 충족한 것으로 보도록 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’을 개정하는 것이 바람직하다.

신고 접수기관의 범위와 관련해서는 예외적인 경우에 시민단체나 언론기관에 신고할 수 있도록 허용하되, 이 경우 예상되는 부작용을 예방할 수 있는 장치도 충분히 검토하여야 한다.

둘째, 신고자에 대한 보호제도와 관련해서는 먼저 부패 신고자의 신분 공개에 대한 처벌을 공익침해행위 신고자 신분 공개에 대한 처벌 수준으로 강화하여야 한다. 해고나 징계와 같은 근로관계에서의 불이익에 대한 실효성 있는 보호를 위해 국민권익위원회에서 신고자를 파견받거나 채용하는 방안 등을 검토할 필요가 있다. 부패·공익침해 가담 신고자와 관련해서는 그 가담 행위가 형사처벌이나 징계의 대상인 경우 외에 행정처분인 경우에도 법적 책임을 감면할 수 있도록 확대할 필요가 있다.

셋째, 신고자에 대한 보상제도와 관련해서는 우선 현행 보상금 지급비율(4-20%)을 높이되 직업적 신고꾼에 대한 보상금 제한 장치도 함께 마련할 필요가 있다.

넷째, 신고시점에서 보호대상인지 여부를 명확하게 하기 위해 성실신

고 의무와 같은 간접적인 방식 대신에 신고자가 신고 당시 신고 내용이 사실이라는 것에 대해 합리적인 믿음이나 근거를 가지고 있었다면 보호 대상으로 규정하는 보다 직접적인 방식을 도입할 필요가 있다.

다섯째, 신고자의 가족의 경우 현재 신변위험을 당했을 때에만 보호 대상으로 규정하고 있는데 그 외에 그 가족의 사회경제적 생활 관계에서 입을 수 있는 불이익에 대한 보호수단도 마련되어야 한다.

마지막으로 보복행위자에 대해 상대적으로 처벌 수준이 약한 권익위법을 ‘공익신고자 보호법’과 같은 수준으로 강화할 필요가 있다. 공공기관의 보복행위자가 상대적으로 약한 처벌을 받는 것은 합리적이지 않기 때문이다.

제2절 연구의 의의 및 한계

1. 연구의 의의

본 연구는 우선 공익신고의 실행에 영향을 미치는 요인에 관한 선행 연구들에서 별로 다루어지지 않았던 ‘제도적’ 요인에 초점을 맞추어 현재 시행되고 있는 법률에 따른 공익신고의 요건, 개별적인 보호 및 보상 수단에 대한 인식과 공익신고 의사와의 관계를 분석하였다는 점에 큰 의의가 있다.

특히 본 연구 과정에서 설문조사를 하였는데 공직자와 일반인의 응답 간 통계적으로 유의한 차이가 있음을 확인하였고, 또한 선행 연구들에서는 거의 시도되지 못했던, 신고자를 상대로 설문조사를 하였다는 점에서 특색이 있다. 신고자에 대한 접근 자체에 한계가 있어 비록 많은 수의 설문 응답을 확보하지는 못했지만 신고자에 대한 설문 결과를 토대로 가능한 범위에서 일반인의 인식과 비교·분석을 함으로써 양자 간 인식에 차이가 있다는 점을 확인하였다.

또한, 연구자의 개인적인 판단에만 근거한 것이 아니라 설문 문항별

응답 결과 및 이를 통한 통계적 분석을 토대로 현행 제도에 관한 개선방안을 제시함으로써 향후 관련 법률의 개정을 통한 신고자 보호 강화에 유용한 참고자료가 될 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구의 한계

앞서 살펴본 본 연구의 시사점에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 본 연구는 공익신고의 실행에 영향을 미치는 요인과 관련하여 처음부터 ‘제도적’ 요인에 초점을 맞추었으나 그 외에 개인적·문화적·환경적 요인들도 영향을 미친다는 점은 부정하기 어렵다고 할 것이므로 공익신고의 실행에 영향을 미치는 요인들을 포괄적으로 다루지 못한 한계가 있다.

둘째, 본 연구를 위해 설문조사를 실시하였으나 확률적 방법에 의한 표집을 한 것이 아니기 때문에 표본의 대표성에 한계가 있고 이에 따라 연구 결과의 일반화 가능성에 제약이 있다는 점을 부인하기 어렵다. 향후 관련 기관들에 의해 표본의 대표성을 확보할 수 있는 방법으로 추가적인 연구가 시도되기를 기대한다.

셋째, 권익위법과 ‘공익신고자 보호법’에 따라 신고자의 신분이 비밀로 유지되어 신고자에 대한 접근이 현실적으로 매우 어려운 한계가 있었다. 이로 인하여 신고자를 상대로 통계적 분석이 가능한 정도로 충분한 설문 응답을 확보할 수 없어 신고자와 일반인 간의 제도적 요인에 관한 인식에 통계적으로 유의미한 차이가 있는지 여부를 확인할 수 없었다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 공익신고자 보호제도를 관장하는 국민권익위원회에서 사전에 신고자의 동의를 구하고 아울러 충분한 정도의 인센티브를 제공함으로써 통계적 분석이 가능한 정도의 설문 응답을 확보하여 유사한 내용의 연구를 시도하는 것이 필요하다고 본다.

넷째, 요인분석 결과 공직자와 일반인 집단의 요인 숫자가 다르게 나타나 독립표본 T 검정만 하였을 뿐 회귀분석은 하지 못했으므로, 공익신

고 의사 유무 집단 간에 제도적 보호수단의 효과성에 대한 인식의 차이가 있다는 점만 확인했을 뿐 그 관계가 인과관계인지 여부는 확인할 수 없었다.

다섯째, 설문 과정에서 설문 내용이 전반적으로 어렵다는 반응들이 많았는데 이는 설문 내용이 복잡하고 어려운 법률 규정에 관한 것이었기 때문으로 판단된다. 따라서 설문조사와 별도로 일반인 외에 동 제도에 관해 전문적인 지식이 있는 학계나 법조계의 전문가와 실제로 제도 운영을 담당할 경험이 있는 공직자 등을 상대로 심층면접 등의 방법을 통해 현행 제도의 효과성을 진단하고 개선방안을 평가해 보는 시도를 병행하는 것도 의미 있는 작업이 될 것으로 보인다.

<참고 문헌>

1. 저서, 논문, 연구보고서

[국내 문헌]

강신영(2009). “공직자의 문화적 태도와 윤리적 특성이 내부고발에 미치는 영향에 관한 연구 - 한국철도시설공단 사례를 중심으로”, 충남대학교 행정대학원 석사학위 논문

국민권익위원회(2008). “2008 국민권익백서”

국민권익위원회(2012). “공익신고자 보호법’ 개정안 마련 등 발전방안”(연구용역 보고서)

국민권익위원회(2013). “부패신고자 보호·보상제도의 반부패 효과성 분석”(연구용역 보고서)

국민권익위원회(2013). “2013 국민권익백서”

국회 정부위원회. “공익신고자 보호법 시행 1년, 중간 점검과 이정표 세우기”(정부위원회 국정감사 정책자료집, 2012)

김기현(2011). “내부공익신고자 보호제도 개선에 관한 연구 - 공익신고자 보호법을 중심으로”, 고려대학교 정책대학원 석사학위 논문

- 김나영 · 최진욱(2010). “내부고발제도의 반부패 효과”, 한국행정학회 하계학술대회논문집 2010:1-18
- 박광국 · 주효진 · 김옥일(2001). “조직내 내부고발에 대한 인식유형 분석 : Q 방법론적 접근”, 한국행정학보 제35권 제1호:109-125
- 박홍식(1999). 『내부고발의 논리』, 나남출판사
- 박홍식(2002). “내부고발에 대한 유교 윤리 및 집단주의 태도의 영향”, 행정논총 제41권 제3호: 113-119
- 박홍식(2005). “내부고발 의도의 설명과 예측 : 계획된 행동이론을 중심으로”, 한국행정연구 제14권 제2호: 233-257
- 박홍식 · 이지문(1999). “내부고발과 부패 심각성간의 관계: 내부고발 인지구조의 이해를 중심으로”, 한국부패학회보 4:123-140
- 배재현 · 문상호(2006). “부패방지법의 효과성에 대한 공무원의 인식분석 - 내부고발자보호제도를 중심으로”, 한국부패학회보 11(1): 71-98
- 안춘복 · 윤대혁(2013). “윤리경영에 대한 인식도가 내부고발의지, 기업이미지 및 조직성과에 미치는 영향”, 인적자원관리연구 제20권 제3호: 231-257
- 유셋별(2012). “내부신고자 보상제도의 기능 및 한계에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

이서행(2001). “한국사회 부패의 문화적 기저와 그 해체가능성 모색 - 반부패 국민의식에 대한 실태분석 및 개선방안을 중심으로”, 한국부패학회보 5:53-74

이지문(1999). “공직사회 내 내부고발에 대한 인식과 태도에 관한 조사연구: 서울특별시 공직자와 시민을 중심으로”, 고려대학교 정책대학원 석사학위 논문(『공익의 호루라기, 내부고발』, 2003, 도서출판 행정DB: 107-235)

임정현(2011). “윤리경영에 대한 인식도가 내부고발 및 직무만족에 미치는 영향에 관한 연구 - H 연구원을 중심으로”, 가톨릭대학교 행정대학원 석사학위 논문

조윤오(2010). “경찰의 내부고발 관련 요인 연구 : 미국 경찰을 중심으로”, 한국공안행정학회보 제41호: 417-450

지양야오(2012). “개인적 요인과 상황적 요인이 내부고발 의도에 미치는 영향 - 윤리적 리더십의 조절효과를 중심으로”, 경북대학교 경영학 석사학위 논문

최정학(2003), “공공부패의 법적통제에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 (법학과) 석사학위논문

[외국 문헌]

Merit Systems Protection Board(2010), ‘Whistleblower Protections for federal Employees’

OECD(2012), "G20 Anti-Corruption Action Plan - Action Point 7 : Protection of Whistleblowers"

Tom Devine & Tarek Maassarani(2011). 『‘The Corporate Whistleblower’s Survival Guide: A Handbook for Committing the Truth』, Berrett-Koehler Publishers, Inc.

2. 법령

국가명	법률명 및 검색 방법
뉴질랜드	검색 : http://www.legislation.govt.nz (영어)
	‘2000년 공익신고 보호법’(Protected Disclosure Act 2000)
미국	검색 : http://uscode.house.gov (영어)
	‘고용연령 차별금지법’(Discrimination in Employment Act, 29 U.S.C. sec. 623(d), 1967년)
	‘대기정화법’(Clean Air Act of 1977, 42 U.S.C. sec. 7622)
	‘독성물질 규제법’(Toxic Substances Control Act of 1976, 15 U.S.C. sec. 2622)
	‘부정청구 금지법’(False Claims Act)
	‘사베인스-옥슬리법’(Sarbanes-Oxley Act of 200, 18 U.S.C. sec 1514A2)
	‘소비자제품 안전강화법’(Consumer Product Safety Improvement Act of 2008 15 U.S.C Sec. 2087)
	‘에너지지구 개편법’(Energy Reorganization Act of 1974, 2005년 개정, 42 U.S.C. sec 5851)
	‘1978년 연방공직 개혁법’(Civil Service Reform Act of 1978, 5 U.S.C. sec. 2302)
	‘연방 공직신고자 보호법’(Whistleblower Protection Act, 5 U.S.C. sec. 1211-1215, 1218-1219, 1221-1222, 2302)

	<p>‘연방신용협동조합법’(Federal credit Union Act, 12 U.S.C. sec. 1790(b), 1934년 제정)</p> <p>‘연방 형법’(18 U.S.C. sec1513)</p> <p>‘월가 개혁 및 소비자 보호법’ (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)</p> <p>‘육상운송 지원법’(Surface Transportation Assistance Act of 1982, 2007년 개정, 49 U.S.C. sec 31105)</p> <p>‘직업안전위생법’(Occupational Safety and Health Act, 29 U.S.C. sec. 660(c), 1970년 제정)</p> <p>‘항공 투자 및 개혁법’(Aviation Investment and Reform Act, 49 U.S.C. sec 42121)</p>
영국	<p>검색 : http://www.legislation.gov.uk (영어)</p>
	<p>‘고용권리법’(雇傭權利法, Employment Rights Act 1996)</p> <p>‘공익신고법’(Public Interest Disclosure Act 1998)</p>
일본	<p>검색 : http://www.japaneselawtranslation.go.jp (영어, 일어)</p>
	<p>‘공익통보자 보호법’</p>
캐나다	<p>검색 : http://laws-lois.justice.gc.ca (영어)</p>
	<p>‘공직신고자 보호법’(Public Servants Disclosure Protection Act)</p> <p>‘연방 형법’</p>
한국	<p>검색 : http://www.law.go.kr (국어)</p>
	<p>‘공직자윤리법’</p> <p>구 ‘부패방지법’ 및 동법 시행령</p> <p>‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’ 및 동법 시행령</p> <p>‘공익신고자 보호법’ 및 동법 시행령</p>
호주	<p>검색 : http://www.comlaw.gov.au (영어)</p>
	<p>‘2013년 공익신고법’(Public Interest Disclosure Act 2013)</p>

부록 1

<미국의 민간부분 공익침해행위 신고자 보호법률 현황¹²²⁾>

- . Age Discrimination in Employment Act, 29 U.S.C § 623(d)
- . American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (stimulus bill), Pub. L. 111-5 § 1553
- . Americans with Disabilities Act, 42 U.S.C § 12203
- . Asbestos Hazard Emergency Response Act, 15 U.S.C § 2651
- . Asbestos School Hazard Abatement, 20 U.S.C § 4018
- . Asbestos School Hazard Detection and Control, 20 U.S.C § 3608
- . Banking, 12 U.S.C § 1790(b) (credit Unions)
- . Banking, 12 U.S.C § 1831(j) (FDIC)
- . Civil Rights Act of 1871, 42 U.S.C 1985(Protection against conspiracy to obstruct justice or intimidate witnesses)
- . Civil Rights of Institutionalized Persons Act, 42 U.S.C 1997(d)
- . Clean Air Act, 42 U.S.C § 7622
- . Commercial Motor Vehicle Safety Act / Surface Transportation Assistance Act, 49 U.S.C § 31105
- . Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act("CERCLA" or "Superfund"), 42 U.S.C § 9610
- . Consumer Product Safety Improvement Act of 2008, 15 U.S.C § 2087
- . Defense Contractors, 10 U.S.C § 2409
- . Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. 111-203 § 748, 922(bounties and associated anti-retaliation rights)
- . Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. 111-203 § 1558(anti-retaliation)
- . Employment Retirement Income Security Act (ERISA), 29 U.S.C 1132(a), 1140
- . Energy Reorganization Act / Energy Policy Act, 42 U.S.C § 5851
- . Fair Labor Standards Act, 29 U.S.C § 215(a)(3)
- . False Claims Act, 31 U.S.C. 3730(h)
- . Family and Medical Leave Act, 29 U.S.C § 2615(a), (b)
- . FBI whistleblower protection, 5 U.S.C. §2303

122) Tom Devine and Tarek F. Maassarani, *The Corporate Whistleblower's Survival guide*, 2011, 247-250 (여기서 소개된 법률 중 공무원에게만 적용되는 법률은 제외하였다.)

- . Federal Rail Safety Act, 49 U.S.C § 20109
- . FDA Food Safety Modernization Act Pub.L. 111-353 § 402(employee protection)
- . Government Contractors, 41 U.S.C § 265
- . International Safe Container Act, 46 U.S.C § 8057
- . Job Training and Partnership Act / Workforce Investment Act, 29 U.S.C 2934(f)
- . Longshoreman's and Harbor Workers' Compensation Act, 33 U.S.C § 948a
- . Major Fraud Act, 18 U.S.C § 1031(h)
- . Migrant and Seasonal Agricultural Workers Protection Act, 29 U.S.C § 1854-1855
- . Mine Health and Safety Act, 30 U.S.C § 815(c)
- . National Labor Relations Act, 29 U.S.C § 158(a)(4)
- . National Transit System Security Act, 6 U.S.C. § 1142
- . Occupational Safety and Health Act, 29 U.S.C § 660(c)
- . Patient Protection and Affordable Care Act, 29 U.S.C. § 218(c) and 42 U.S.C. § 300(gg-5)
- . Pipeline Safety Act / Pipeline Safety Improvement Act, 49 U.S.C § 60129
- . Racketeering Influenced and Corrupt Organizations Act ("RICO"), 38 U.S.C 1961-1968
- . Safe Drinking Water Act, 42 U.S.C § 300(j)-9(I)
- . Sarbanes-Oxley Act, 18 U.S.C § 1514A¹²³⁾
- . Seaman's Protection Act, 46 U.S.C 2114
- . Solid Waste Disposal Act, 42 U.S.C § 6971
- . Surface Mining Act, 30 § U.S.C 1293(employee protection)
- . Title VII, 42 U.S.C § 2000e-3(a) (anti-retaliation)
- . Toxic Substances Control Act, 15 U.S.C § 2622
- . Water Pollution Control Act, 33 U.S.C § 1367
- . Welfare and Pensions Disclosure Act, 29 U.S.C 1140
- . Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century (AIR21), 49 U.S.C. § 42121

123) '§ 1514(a)'로 기재되어 있으나 '§ 1514A' 조의 오기로 보인다.

부록 2

<공익침해행위 신고대상 법률>

① ‘공익신고자 보호법’ 별표에서 규정한 것

1. ‘농산물품질관리법’,
2. ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법’
3. ‘식품위생법’
4. ‘자연환경보전법’
5. ‘품질경영 및 공산품안전관리법’
6. ‘폐기물관리법’
7. ‘혈액관리법’
8. ‘의료법’
9. ‘소비자기본법’
10. ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’
11. ‘하도급거래 공정화에 관한 법률’

② ‘공익신고자 보호법’ 시행령 별표 1에서 규정한 것

1. ‘가맹사업거래의 공정화에 관한 법률’
2. ‘가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률’
3. ‘가축전염병예방법’
4. ‘감염병의 예방 및 관리에 관한 법률’
5. ‘개항질서법’
6. ‘건강검진기본법’
7. ‘건강기능식품에 관한 법률’
8. ‘건설기계관리법’
9. ‘건설기술관리법’
10. ‘건설산업기본법’
11. ‘건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률’
12. ‘건축사법’
13. ‘검역법’
14. ‘경비업법’
15. ‘계량에 관한 법률’
16. ‘고압가스 안전관리법’
17. ‘골재채취법’
18. ‘공연법’

19. '공유수면 관리 및 매립에 관한 법률'
20. '공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률'
21. '관광진흥법'
22. '광산보안법'
23. '광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률'
24. '교통안전법'
25. '교통약자의 이동편의 증진법'
26. '국가기술훈격법'
27. '국민건강증진법'
28. '국유림의 경영 및 관리에 관한 법률'
29. '국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법'
30. '궤도운송법'
31. '금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률'
32. '급경사지 재해예방에 관한 법률'
33. '낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률'
34. '낙시어선업법'
35. '내수면어업법'
36. '농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률'
37. '농수산물의 원산지 표시에 관한 법률'
38. '농약관리법'
39. '농어촌도로 정비법'
40. '농어촌정비법'
41. '농지법'
42. '다중이용시설 등의 실내공기질관리법'
43. '다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법'
44. '대기환경보전법'
45. '대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률'
46. '대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률'
47. '댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률'
48. '도로교통법'
49. '도시가스사업법'
50. '도시철도법'
51. '독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법'
52. '마약류관리에 관한 법률'
53. '말산업 육성법'
54. '먹는물관리법'
55. '무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률'
56. '문화재보호법'

57. '물가안정에 관한 법률'
58. '방문판매 등에 관한 법률'
59. '방사성폐기물 관리법'
60. '백두대간 보호에 관한 법률'
61. '보건범죄 단속에 관한 특별조치법'
62. '보험업법'
63. '부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률'
64. '비료관리법'
65. '사격 및 사격장 단속법'
66. '사료관리법'
67. '산림보호법'
68. '산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률'
69. '산업안전보건법'
70. '산업표준화법'
71. '산지관리법'
72. '상호저축은행법'
73. '새마을금고법'
74. '석면안전관리법'
75. '석유 및 석유대체연료 사업법'
76. '선박안전법'
77. '소나무재선충병 방제특별법'
78. '소 및 쇠고기 이력관리에 관한 법률'
79. '소방시설공사업법'
80. '소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률'
81. '소하천정비법'
82. '송유관 안전관리법'
83. '수도법'
84. '수산동물질병 관리법'
85. '수산물품질관리법'
86. '수산업법'
87. '수산자원관리법'
88. '수상레저안전법'
89. '수질 및 수생태계 보전에 관한 법률'
90. '습지보전법'
91. '승강기시설 안전관리법'
92. '식물방역법'
93. '식품산업진흥법'
94. '식품안전기본법'

95. ‘액화석유가스의 안전관리 및 사업법’
96. ‘야생동·식물보호법’
97. ‘약사법’
98. ‘양곡관리법’
99. ‘어린이놀이시설 안전관리법’
100. ‘어린이 식생활안전관리 특별법’
101. ‘어장관리법’
102. ‘어촌·어항법’
103. ‘에너지이용 합리화법’
104. ‘여신전문금융업법’
105. ‘연구실 안전환경 조성에 관한 법률’
106. ‘염관리법’
107. ‘영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률’
108. ‘영유아보육법’
109. ‘오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률’
110. ‘원자력법’
111. ‘원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법’
112. ‘유사수신행위의 규제에 관한 법률’
113. ‘유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률’
114. ‘유해화학물질 관리법’
115. ‘응급의료에 관한 법률’
116. ‘의료기기법’
117. ‘의료기사 등에 관한 법률’
118. ‘인삼산업법’
119. ‘임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률’
120. ‘자격기본법’
121. ‘자연공원법’
122. ‘자연재해대책법’
123. ‘잔류성유기오염물질 관리법’
124. ‘장기등 이식에 관한 법률’
125. ‘저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률’
126. ‘전기공사업법’
127. ‘전기사업법’
128. ‘전기용품안전 관리법’
129. ‘전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률’
130. ‘전력기술관리법’
131. ‘전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률’
132. ‘전통주 등의 산업진흥에 관한 법률’

133. ‘정보통신기반 보호법’
134. ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’
135. ‘제품안전기본법’
136. ‘중자산업법’
137. ‘지진재해대책법’
138. ‘지하수법’
139. ‘직업안정법’
140. ‘집단에너지사업법’
141. ‘철도안전법’
142. ‘청소년보호법’
143. ‘청소년활동진흥법’
144. ‘초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법’
145. ‘초지법’
146. ‘축산물위생관리법’
147. ‘측량·수로조사 및 지적에 관한 법률’
148. ‘친환경농업육성법’
149. ‘토양환경보전법’
150. ‘표시·광고의 공정화에 관한 법률’
151. ‘하수도법’
152. ‘하천법’
153. ‘학교보건법’
154. ‘한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률’
155. ‘할부거래에 관한 법률’
156. ‘항공법’
157. ‘항공안전 및 보안에 관한 법률’
158. ‘항로표지법’
159. ‘항만법’
160. ‘항만운송사업법’
161. ‘해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률’
162. ‘해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률’
163. ‘해양환경관리법’
164. ‘화장품법’
165. ‘환경범죄의 단속에 관한 특별조치법’
166. ‘환경보건법’
167. ‘환경분야 시험·검사 등에 관한 법률’
168. ‘환경영향평가법’
169. ‘후천성면역결핍증 예방법’

부록 3

<요인분석 결과>

1. 공직자

회전된 성분행렬^a

	성 분	
	1	2
Q8	.764	.077
Q11	.753	-.080
Q4	.741	.310
Q6	.729	.233
Q5	.716	.329
Q7	.714	.225
Q10	.677	-.128
Q9	.608	.035
Q1	.104	.774
Q3	.192	.769
Q2	-.021	.560

2. 일반인

회전된 성분행렬^a

	성 분		
	1	2	3
Q6	.801	.160	.019
Q5	.783	.273	.032
Q7	.752	.046	.014
Q4	.736	.232	.098
Q8	.712	.024	.219
Q11	.563	.243	.448
Q1	.113	.817	.064
Q3	.155	.717	.019
Q2	-.167	-.077	.749
Q10	.295	.295	.531
Q9	.440	.010	.499

부록 4

<공직자 · 일반인에 대한 독립표본 T 검정 결과>

1. 공직자

	빈도	평균		Levene의 등분산 검정		평균의 동일성에 대한 t-검정			
				F	유의 확률	t	자유도	유의 확률(양쪽)	평균차
신고대상 범위	57	3.09	등분산이 가정됨	.308	.580	-.094	223	.925	-.013
	168	3.10	등분산이 가정되지 않음			-.094	96.847	.925	-.013
증거제출 의무	57	3.75	등분산이 가정됨	4.735	.031	.240	223	.811	.034
	168	3.72	등분산이 가정되지 않음			.276	128.206	.783	.034
신고처 범위	57	2.88	등분산이 가정됨	8.529	.004	-1.513	223	.132	-.200
	168	3.08	등분산이 가정되지 않음			-1.782	135.658	.077	-.200
신분비밀 보장	57	2.46	등분산이 가정됨	.003	.958	-3.939	223	.000	-.621
	168	3.08	등분산이 가정되지 않음			-4.057	102.021	.000	-.621
해고 등 보호	57	2.18	등분산이 가정됨	1.364	.244	-4.311	223	.000	-.616
	168	2.79	등분산이 가정되지 않음			-4.582	108.379	.000	-.616
신변위협 보호	57	2.30	등분산이 가정됨	.376	.540	-3.397	223	.001	-.434
	168	2.73	등분산이 가정되지 않음			-3.312	92.666	.001	-.434
부패 등 가담 신고자 면책	57	2.65	등분산이 가정됨	8.795	.003	-2.915	223	.004	-.363
	168	3.01	등분산이 가정되지 않음			-2.683	84.732	.009	-.363
비밀사항 신고 면책	57	2.40	등분산이 가정됨	2.842	.093	-3.733	223	.000	-.531
	168	2.93	등분산이 가정되지 않음			-3.511	87.512	.001	-.531
화해제도	57	2.30	등분산이 가정됨	.007	.932	-3.920	223	.000	-.517
	168	2.82	등분산이 가정되지 않음			-4.180	109.067	.000	-.517
보상금 지급	57	3.04	등분산이 가정됨	.266	.606	-2.265	223	.024	-.310
	168	3.35	등분산이 가정되지 않음			-2.182	90.833	.032	-.310
구조금 지급	57	2.51	등분산이 가정됨	4.364	.038	-3.512	223	.001	-.467
	168	2.98	등분산이 가정되지 않음			-3.357	89.740	.001	-.467

2. 일반인

	빈도	평균		Levene의 등분산 검정		평균의 동일성에 대한 t-검정			
				F	유의 확률	t	자유도	유의 확률(양쪽)	평균차
신고대상 범위	80	2.50	등분산이 가정됨	1.109	.293	-1.740	214	.083	-.228
	136	2.73	등분산이 가정되지 않음			-1.711	157.091	.089	-.228
증거제출 의무	80	3.45	등분산이 가정됨	5.391	.021	-1.039	214	.300	-.138
	136	3.59	등분산이 가정되지 않음			-1.001	147.047	.319	-.138
신고처 범위	80	2.35	등분산이 가정됨	1.808	.180	-.916	214	.361	-.106
	136	2.46	등분산이 가정되지 않음			-.942	180.070	.347	-.106
신분비밀 보장	80	2.06	등분산이 가정됨	8.938	.003	-3.062	214	.002	-.467
	136	2.53	등분산이 가정되지 않음			-3.239	194.223	.001	-.467
해고 등 보호	80	1.90	등분산이 가정됨	4.059	.045	-2.463	214	.015	-.321
	136	2.22	등분산이 가정되지 않음			-2.650	201.628	.009	-.321
신변위협 보호	80	2.05	등분산이 가정됨	1.235	.268	-1.899	214	.059	-.237
	136	2.29	등분산이 가정되지 않음			-1.925	172.858	.056	-.237
부패 등 가담 신고자 면책	80	2.43	등분산이 가정됨	.033	.855	-2.766	214	.006	-.362
	136	2.79	등분산이 가정되지 않음			-2.805	172.900	.006	-.362
비밀사항 신고 면책	80	2.46	등분산이 가정됨	.041	.839	-1.379	214	.169	-.185
	136	2.65	등분산이 가정되지 않음			-1.385	167.730	.168	-.185
화해제도	80	2.14	등분산이 가정됨	1.286	.258	-1.522	214	.129	-.171
	136	2.31	등분산이 가정되지 않음			-1.469	147.923	.144	-.171
보상금 지급	80	2.64	등분산이 가정됨	.000	.983	-3.632	214	.000	-.495
	136	3.13	등분산이 가정되지 않음			-3.709	176.640	.000	-.495
구조금 지급	80	2.13	등분산이 가정됨	1.165	.282	-3.752	214	.000	-.449
	136	2.57	등분산이 가정되지 않음			-3.781	169.699	.000	-.449

〈신고자용〉

[설 문 지]

안녕하십니까?

이 설문은 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문(지도교수 홍준형) 주제인 “공익신고의 실행에 영향을 미치는 제도적 요인에 관한 연구”를 위해 설계되었습니다.

귀하의 응답은 부패 신고자나 공익침해행위 신고자에 대한 보호 및 금전적 보상에 관한 현행 여러 제도와 학계나 실무에서 제안되고 있는 여러 개선방안의 효과성과 중요도를 파악하여 신고자 보호를 위한 실질적인 개선방안을 마련하는 데에 귀중한 기초 자료가 될 것입니다.

아울러 이 설문조사는 무기명으로 실시되며 귀하의 응답 내용은 “통계법” 제33조에 따라 비밀이 보장되고 통계적인 목적 외에는 어떠한 목적으로도 사용되지 않으므로 안심하고 설문에 협조해 주시기를 부탁드립니다.

우리나라의 신고자 보호 및 보상 제도에 대한 귀하의 성실한 응답에 진심으로 감사드립니다.

2014년

아래 항목을 읽으신 후 귀하의 생각을 가장 잘 반영하고 있는 곳에
 ✓표 또는 O표를 해 주시기를 바랍니다.

1. 현행법상 적법한 신고의 대상인 “부패행위 또는 공익침해행위의 범
 위”에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 좁음 ② 좁음 ③ 보통 ④ 넓음 ⑤ 매우 넓음
 () () () () ()

*** 부패행위의 범위**

- 공직자가 직무와 관련하여 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
- 공공기관의 예산사용, 재산관리 또는 계약 체결·이행과 관련하여 공공기관에 재산상 손해를 가하는 행위
- 위의 2가지 부패행위의 실행 또는 은폐를 강요, 권고, 제의 또는 유인하는 행위

*** 공익침해행위의 범위**

- 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자 이익 또는 공정경쟁에 관한 법률(총 180개 법률)을 위반하는 행위 (* 우리나라 법률의 총 개수는 약 1,300개임)

2. 현행 “신고내용에 관한 증거제출 의무”의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 불필요 ② 불필요 ③ 보통 ④ 필요 ⑤ 매우 필요
 () () () () ()

*** 신고내용에 관한 증거제출 의무**

- 신고자는 신고내용에 관한 증거를 함께 제출해야 보호 및 보상의 대상이 됨

3. 현행 “신고 접수기관의 범위”에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 좁음 ② 좁음 ③ 보통 ④ 넓음 ⑤ 매우 넓음
 () () () () ()

*** 신고 접수기관의 범위**

- 국민권익위원회·소관 행정기관·수사기관·감사원에 신고한 경우에는 보호
- 언론기관·시민단체 등에 신고한 경우에는 보호대상에서 제외

4. 현행 ‘신고자의 인적사항 등 신분비밀의 보호제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호제도**

- 국민권익위원회·조사기관·수사기관 종사자는 신고자 동의 없이 신고자 신분을 공개해서는 안 되고,
 - 동 의무 위반시에는 최대 3년의 징역에 처해짐
-

5. 현행 ‘해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 해고·징계 등 보복으로부터의 보호**

- 신고 때문에 해고·징계를 받은 경우 국민권익위원회에 보호신청을 할 수 있고, 위원회는 해당 기관에 시정명령을 할 수 있음
 - 보복행위자 및 위원회의 시정명령 불이행자는 최대 2년의 징역에 처해짐
-

6. 현행 ‘생명·신체에 대한 위협으로부터의 보호제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 생명·신체에 대한 위협으로부터의 보호**

- 신고 때문에 자신 및 친족 또는 동거인의 신변에 위협이 있는 경우 신고자는 국민권익위원회에 보호신청을 할 수 있고,
- 위원회는 필요시 경찰관서를 통해 신변보호조치를 제공(예: 신고자 거주지에 대한 주기적 순찰, 특정시설에서의 보호조치, 증인으로 출석시 경찰관 동행 등)

7. 현행 ‘부패행위·공익침해행위에 가담한 신고자의 법적책임 감면제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 부패·공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감면제도**

- 신고와 관련하여 자신의 범죄가 발견된 경우 그 신고자에 대한 형사처벌, 징계 시 신고자의 책임을 감경하거나 면제해 줌

8. ‘소속기관의 비밀사항을 신고할 경우 법적 책임을 면제’하는 현행제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 소속기관의 비밀사항을 신고한 경우 책임 면제제도**

- 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정에도 불구하고 부패행위나 공익침해행위를 적법하게 신고한 경우에는 비밀유지의무를 위반하지 않은 것으로 간주
- 따라서 비밀유지의무 위반을 이유로 신고자에게 해고 등 보복할 경우 국민권익위원회에 의해 보호 가능

9. ‘신고로 인한 보복의 해결과정’에서 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도**

- 신고자가 신고 때문에 받은 보복에 대해 국민권익위원회에 보호신청을 한 경우,
- 위원회는 그 신청을 수용하거나 기각하기 전에 신고자와 보복행위자에게 화해(안)을 제시할 수 있고 양 당사자가 이를 수락하면 재판상 화해의 효력이 생김

10. 신고가 법 위반행위 적발에 기여할 때 지급하는 ‘신고자에 대한 보상금 지급제도’의 신고 활성화 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 보상금 지급제도**

- 신고 덕분에 부패수익을 환수하거나 벌금, 과징금 등을 부과하게 될 경우 그 환수금액이나 부과금액의 4~20%를 보상금으로 지급하되, 최대금액은 20억원임
-

11. ①신고 후 육체적·정신적 치료 비용, ②전직·파견근무에 따른 이사 비용, ③불이익 기간의 임금 손실액 등 피해에 대한 구조금 지급 제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 구조금 지급제도**

- 치료비용 : 진찰, 입원, 투약, 수술 등에 소요된 비용
- 이사비용 : 전직, 파견근무, 신변보호 등으로 인한 인사에 실제 소요된 비용
- 불이익 기간의 임금 손실액 : 불이익 발생일 이전 3개월 동안의 임금 또는 실수입의 월 평균금액을 최대 36개월까지 지급
-

12. 귀하께서는 다른 사람의 부패행위나 공익침해행위를 알게 된 경우 또 다시 신고하실 의사가 있습니까?

- ① 없다 () (⇒ 질문 13번으로 가십시오)
② 있다 () (⇒ 질문 14번으로 가십시오)

13. 귀하께서 또 다시 신고하실 의사가 없는 이유와 관련된 제도적 변수를 아래 표 1.~13.란 중에서 5개 이내로 선택하여 영향력이 큰 순서대로 번호를 적어주시기 바랍니다.

*** 답변 예시**

- 어느 것도 영향을 미치지 않은 경우 : 아래 표 13.란에 √표 또는 O표
- 1개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1 기입
- 2개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~2 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 3개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~3 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 4개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~4 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 5개가 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~5 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)

〈보호받는 신고의 요건 관련 규정〉

1. 신고내용이 부패행위에 해당하는지 여부 ()
2. 신고내용이 공익침해행위에 해당하는지 여부 ()
3. 신고내용에 관한 증거제출 의무 ()
4. 신고접수기관의 범위 ()

〈신고자에 대한 보호 관련 규정〉

5. 신고자의 인적사항 등 신분비밀의 보장제도 ()
6. 해고, 징계 등 보복으로부터의 보호제도 ()
7. 생명, 신체에 대한 위협으로부터의 보호제도 ()
8. 부패행위나 공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감경제도 ()
9. 소속기관의 비밀사항 신고에 대한 법적 책임 면제제도 ()
10. 신고로 인한 보복의 해결과정에서 국민권익위원회에 의한 화해권고제도()

〈신고자에 대한 금전적 지원 제도〉

11. 신고자에 대한 보상금 지급제도 ()
12. 신고자에 대한 구조금 지급제도 ()

〈기타〉

13. 위에서 언급된 어느 것도 영향을 미치지 않았다. ()

13-1. 위 질문에서 제시된 변수 외에 귀하께서 신고하실 의사가 없는 다른 이유가 있다면 그 이유를 적어주시기 바랍니다.

⇒ 15번 질문으로 가십시오.

14. 귀하께서 또 다시 신고하실 의사가 있는 이유와 관련된 제도적 변수를 아래 표 1.~13.란 중에서 5개 이내로 선택하여 영향력이 큰 순서대로 번호를 적어주시기 바랍니다.

*** 답변 예시**

- 어느 것도 영향을 미치지 않은 경우 : 아래 표 13.란에 √표 또는 O표
- 1개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1 기입
- 2개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~2 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 3개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~3 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 4개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~4 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 5개가 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~5 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)

〈보호받는 신고의 요건 관련 규정〉

1. 신고내용이 부패행위에 해당하는지 여부 ()
2. 신고내용이 공익침해행위에 해당하는지 여부 ()
3. 신고내용에 관한 증거제출 의무 ()
4. 신고접수기관의 범위 ()

〈신고자에 대한 보호 관련 규정〉

5. 신고자의 인적사항 등 신분비밀의 보장제도 ()
6. 해고, 징계 등 보복으로부터의 보호제도 ()
7. 생명, 신체에 대한 위협으로부터의 보호제도 ()
8. 부패행위나 공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감경제도 ()
9. 소속기관의 비밀사항 신고에 대한 법적 책임 면제제도 ()
10. 신고로 인한 보복의 해결과정에서 국민권익위원회에 의한 화해권고제도()

〈신고자에 대한 금전적 지원 제도〉

11. 신고자에 대한 보상금 지급제도 ()
12. 신고자에 대한 구조금 지급제도 ()

〈기타〉

13. 위에서 언급된 어느 것도 영향을 미치지 않았다. ()

14-1. 위 질문에서 제시된 변수 외에 귀하께서 신고하실 의사가 있는 다른 이유가 있다면 그 이유를 적어주시기 바랍니다.

15. 현행 신고자 보호 및 보상 제도에 관한 아래 표 1.~11.란의 개선방안 중 신고를 활성화하는 데에 가장 영향을 미칠 것 같은 사항 5개를 골라 영향력이 큰 순서대로 1~5번을 기입해 주시기 바랍니다.

(선택한 5개 중 영향력이 가장 클 경우 1번, 가장 낮을 경우 5번)

〈보호받는 신고의 요건 관련 규정〉

1. 신고대상인 ‘부패행위 또는 공익침해행위의 범위’ 확대 ()
2. 신고 시점에서 보호대상인지 여부 명확화 ()
3. 익명 신고의 허용 ()
4. 언론기관이나 시민단체에 접수하는 신고 허용 ()
5. 신고내용에 대한 증거제출 의무의 폐지 또는 완화 ()

〈신고자에 대한 보호 관련 규정〉

6. 국민권익위원회나 법원에 의한 보호절차의 종결 전 임시구제수단 도입()
7. 부패행위나 공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감경 확대 ()
8. 보복 행위자에 대한 처벌 강화 ()
9. 해고되거나 사직한 신고자에 대한 재취업 지원 ()

〈신고자에 대한 금전적 지원 제도〉

10. 보상금 지급비율(신고로 환수된 부패수익 등의 4~20%) 확대 ()
11. 보상금 지급한도(20억원) 확대 ()

15-1. 위 질문에서 제시된 사항 외에 현행 제도의 문제점이나 개선방안, 기타 개진하고 싶은 의견이 있으면 자유롭게 기재하시기 바랍니다.

7. 신고 당시 직업을 기준으로 귀하의 재직기간은 어디에 해당되니까?

- ① 5년 미만 ()
- ② 5년 ~ 10년 미만 ()
- ③ 10년 ~ 15년 미만 ()
- ④ 15년 ~ 20년 미만 ()
- ⑤ 20년 이상 ()

8. 귀하께서 신고하신 사항은 어떤 분야와 관련되니까?

- | |
|---|
| ①부패() ②국민 건강() ③국민 안전() ④환경()
⑤ 소비자 이익() ⑥ 공정거래() ⑦ 기 타() |
|---|

9. 귀하께서 부패행위나 공익침해행위를 신고한지 얼마나 오래되었습니까?

- ① 3개월 미만 경과 ()
- ② 3~6개월 미만 경과 ()
- ③ 6개월 ~ 1년 미만 경과 ()
- ④ 1년 ~ 3년 미만 경과 ()
- ⑤ 3년 이상 경과 ()

※ 귀하의 성실한 답변에 매우 감사드립니다.

〈신고 여부 상담자용〉

[설 문 지]

안녕하십니까?

이 설문은 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문(지도교수 홍준형) 주제인 “공익신고의 실행에 영향을 미치는 제도적 요인에 관한 연구”를 위해 설계되었습니다.

귀하의 응답은 부패 신고자나 공익침해행위 신고자에 대한 보호 및 금전적 보상에 관한 현행 여러 제도와 학계나 실무에서 제안되고 있는 여러 개선방안의 효과성과 중요도를 파악하여 신고자 보호를 위한 실질적인 개선방안을 마련하는 데에 귀중한 기초 자료가 될 것입니다.

아울러 이 설문조사는 무기명으로 실시되며 귀하의 응답 내용은 “통계법” 제33조에 따라 비밀이 보장되고 통계적인 목적 외에는 어떠한 목적으로도 사용되지 않으므로 안심하고 설문에 협조해 주시기를 부탁드립니다.

우리나라의 신고자 보호 및 보상 제도에 대한 귀하의 성실한 응답에 진심으로 감사드립니다.

2014년

아래 항목을 읽으신 후 귀하의 생각을 가장 잘 반영하고 있는 곳에
 ✓표 또는 O표를 해 주시기를 바랍니다.

1. 현행법상 적법한 신고의 대상인 “부패행위 또는 공익침해행위의 범위”에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 좁음 ② 좁음 ③ 보통 ④ 넓음 ⑤ 매우 넓음
 () () () () ()

*** 부패행위의 범위**

- 공직자가 직무와 관련하여 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
- 공공기관의 예산사용, 재산관리 또는 계약 체결·이행과 관련하여 공공기관에 재산상 손해를 가하는 행위
- 위의 2가지 부패행위의 실행 또는 은폐를 강요, 권고, 제의 또는 유인하는 행위

*** 공익침해행위의 범위**

- 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자 이익 또는 공정경쟁에 관한 법률(총 180개 법률)을 위반하는 행위 (* 우리나라 법률의 총 개수는 약 1,300개임)

2. 현행 “신고내용에 관한 증거제출 의무”의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 불필요 ② 불필요 ③ 보통 ④ 필요 ⑤ 매우 필요
 () () () () ()

*** 신고내용에 관한 증거제출 의무**

- 신고자는 신고내용에 관한 증거를 함께 제출해야 보호 및 보상의 대상이 됨

3. 현행 “신고 접수기관의 범위”에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 좁음 ② 좁음 ③ 보통 ④ 넓음 ⑤ 매우 넓음
 () () () () ()

*** 신고 접수기관의 범위**

- 국민권익위원회·소관 행정기관·수사기관·감사원에 신고한 경우에는 보호
- 언론기관·시민단체 등에 신고한 경우에는 보호대상에서 제외

4. 현행 ‘신고자의 인적사항 등 신분비밀의 보호제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호제도**

- 국민권익위원회·조사기관·수사기관 종사자는 신고자 동의 없이 신고자 신분을 공개해서는 안 되고,
 - 동 의무 위반시에는 최대 3년의 징역에 처해짐
-

5. 현행 ‘해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 해고·징계 등 보복으로부터의 보호**

- 신고 때문에 해고·징계를 받은 경우 국민권익위원회에 보호신청을 할 수 있고, 위원회는 해당 기관에 시정명령을 할 수 있음
 - 보복행위자 및 위원회의 시정명령 불이행자는 최대 2년의 징역에 처해짐
-

6. 현행 ‘생명·신체에 대한 위협으로부터의 보호제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 생명·신체에 대한 위협으로부터의 보호**

- 신고 때문에 자신 및 친족 또는 동거인의 신변에 위협이 있는 경우 신고자는 국민권익위원회에 보호신청을 할 수 있고,
- 위원회는 필요시 경찰관서를 통해 신변보호조치를 제공(예: 신고자 거주지에 대한 주기적 순찰, 특정시설에서의 보호조치, 증인으로 출석시 경찰관 동행 등)

7. 현행 ‘부패행위·공익침해행위에 가담한 신고자의 법적책임 감면제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 부패·공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감면제도**

- 신고와 관련하여 자신의 범죄가 발견된 경우 그 신고자에 대한 형사처벌, 징계 시 신고자의 책임을 감경하거나 면제해 줌

8. ‘소속기관의 비밀사항을 신고할 경우 법적 책임을 면제’하는 현행제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 소속기관의 비밀사항을 신고한 경우 책임 면제제도**

- 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정에도 불구하고 부패행위나 공익침해행위를 적법하게 신고한 경우에는 비밀유지의무를 위반하지 않은 것으로 간주
- 따라서 비밀유지의무 위반을 이유로 신고자에게 해고 등 보복할 경우 국민권익위원회에 의해 보호 가능

9. ‘신고로 인한 보복의 해결과정’에서 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도**

- 신고자가 신고 때문에 받은 보복에 대해 국민권익위원회에 보호신청을 한 경우,
- 위원회는 그 신청을 수용하거나 기각하기 전에 신고자와 보복행위자에게 화해(안)을 제시할 수 있고 양 당사자가 이를 수락하면 재판상 화해의 효력이 생김

10. 신고가 법 위반행위 적발에 기여할 때 지급하는 ‘신고자에 대한 보상금 지급제도’의 신고 활성화 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
 () () () () ()

*** 보상금 지급제도**

- 신고 덕분에 부패수익을 환수하거나 벌금, 과징금 등을 부과하게 될 경우 그 환수금액이나 부과금액의 4~20%를 보상금으로 지급하되, 최대금액은 20억원임

11. ①신고 후 육체적·정신적 치료 비용, ②전직·파견근무에 따른 이사 비용, ③불이익 기간의 임금 손실액 등 피해에 대한 구조금 지급 제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
 () () () () ()

*** 구조금 지급제도**

- 치료비용 : 진찰, 입원, 투약, 수술 등에 소요된 비용
- 이사비용 : 전직, 파견근무, 신변보호 등으로 인한 인사에 실제 소요된 비용
- 불이익 기간의 임금 손실액 : 불이익 발생일 이전 3개월 동안의 임금 또는 실수입의 월 평균금액을 최대 36개월까지 지급

12. 센터 방문 전과 비교했을 때 귀하의 신고의사가 어떻게 변했습니까?

- ① 신고의사가 약해졌다. () (⇒ 질문 13번으로 가십시오)
 ② 신고의사가 강해졌다. () (⇒ 질문 14번으로 가십시오)

13. 귀하께서 신고하실 의사가 **약해진** 이유와 관련된 **제도적 변수**를 아래 표 1.~13.란 중에서 **5개 이내로 선택하여 영향력이 큰 순서대로 번호를 적어주시기** 바랍니다.

*** 답변 예시**

- 어느 것도 영향을 미치지 않은 경우 : 아래 표 13.란에 √표 또는 O표
- 1개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1 기입
- 2개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~2 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 3개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~3 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 4개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~4 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 5개가 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~5 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)

〈보호받는 신고의 요건 관련 규정〉

1. 신고내용이 부패행위에 해당하는지 여부 ()
2. 신고내용이 공익침해행위에 해당하는지 여부 ()
3. 신고내용에 관한 증거제출 의무 ()
4. 신고접수기관의 범위 ()

〈신고자에 대한 보호 관련 규정〉

5. 신고자의 인적사항 등 신분비밀의 보장제도 ()
6. 해고, 징계 등 보복으로부터의 보호제도 ()
7. 생명, 신체에 대한 위협으로부터의 보호제도 ()
8. 부패행위나 공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감경제도 ()
9. 소속기관의 비밀사항 신고에 대한 법적 책임 면제제도 ()
10. 신고로 인한 보복의 해결과정에서 국민권익위원회에 의한 화해권고제도()

〈신고자에 대한 금전적 지원 제도〉

11. 신고자에 대한 보상금 지급제도 ()
12. 신고자에 대한 구조금 지급제도 ()

〈기타〉

13. 위에서 언급된 어느 것도 영향을 미치지 않았다. ()

13-1. 위 질문에서 제시된 변수 외에 귀하께서 신고하실 의사가 약해진 다른 이유가 있다면 그 이유를 적어주시기 바랍니다.

⇒ 15번 질문으로 가십시오.

14. 귀하께서 신고하실 의사가 **강해진** 이유와 관련된 **제도적 변수**를 아래 표 1.~13란 중에서 **5개 이내로 선택하여 영향력이 큰 순서대로 번호를 적어**주시기 바랍니다.

*** 답변 예시**

- 어느 것도 영향을 미치지 않은 경우 : 아래 표 13.란에 √표 또는 O표
- 1개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1 기입
- 2개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~2 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 3개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~3 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 4개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~4 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 5개가 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~5 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)

<보호받는 신고의 요건 관련 규정>

1. 신고내용이 부패행위에 해당하는지 여부 ()
2. 신고내용이 공익침해행위에 해당하는지 여부 ()
3. 신고내용에 관한 증거제출 의무 ()
4. 신고접수기관의 범위 ()

<신고자에 대한 보호 관련 규정>

5. 신고자의 인적사항 등 신분비밀의 보장제도 ()
6. 해고, 징계 등 보복으로부터의 보호제도 ()
7. 생명, 신체에 대한 위협으로부터의 보호제도 ()
8. 부패행위나 공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감경제도 ()
9. 소속기관의 비밀사항 신고에 대한 법적 책임 면제제도 ()
10. 신고로 인한 보복의 해결과정에서 국민권익위원회에 의한 화해권고제도()

<신고자에 대한 금전적 지원 제도>

11. 신고자에 대한 보상금 지급제도 ()
12. 신고자에 대한 구조금 지급제도 ()

<기타>

13. 위에서 언급된 어느 것도 영향을 미치지 않았다. ()

14-1. 위 질문에서 제시된 변수 외에 귀하께서 신고하실 의사가 강해진 다른 이유가 있다면 그 이유를 적어주시기 바랍니다.

15. 현행 신고자 보호 및 보상 제도에 관한 아래 표 1.~11.란의 개선방안 중 신고를 활성화하는 데에 가장 영향을 미칠 것 같은 사항 5개를 골라 영향력이 큰 순서대로 1~5번을 기입해 주시기 바랍니다.

(선택한 5개 중 영향력이 가장 클 경우 1번, 가장 낮을 경우 5번)

〈보호받는 신고의 요건 관련 규정〉

1. 신고대상인 '부패행위 또는 공익침해행위의 범위' 확대 ()
2. 신고 시점에서 보호대상인지 여부 명확화 ()
3. 익명 신고의 허용 ()
4. 언론기관이나 시민단체에 접수하는 신고 허용 ()
5. 신고내용에 대한 증거제출 의무의 폐지 또는 완화 ()

〈신고자에 대한 보호 관련 규정〉

6. 국민권익위원회나 법원에 의한 보호절차의 종결 전 임시구제수단 도입()
7. 부패행위나 공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감경 확대 ()
8. 보복 행위자에 대한 처벌 강화 ()
9. 해고되거나 사직한 신고자에 대한 재취업 지원 ()

〈신고자에 대한 금전적 지원 제도〉

10. 보상금 지급비율(신고로 환수된 부패수익 등의 4~20%) 확대 ()
11. 보상금 지급한도(20억원) 확대 ()

15-1. 위 질문에서 제시된 사항 외에 현행 제도의 문제점이나 개선방안, 기타 개진하고 싶은 의견이 있으면 자유롭게 기재하시기 바랍니다.

7. 현재 직업을 기준으로 귀하의 재직기간은 어디에 해당되니까?

- ① 5년 미만 ()
- ② 5년 ~ 10년 미만 ()
- ③ 10년 ~ 15년 미만 ()
- ④ 15년 ~ 20년 미만 ()
- ⑤ 20년 이상 ()

8. 귀하께서 신고 여부를 상담하신 사항은 어떤 분야와 관련되니까?

- ①부패() ②국민 건강() ③국민 안전() ④환경()
- ⑤ 소비자 이익() ⑥ 공정거래() ⑦ 기 타()

※ 귀하의 성실한 답변에 매우 감사드립니다.

〈일반인용〉

[설 문 지]

안녕하십니까?

이 설문은 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문(지도교수 홍준형) 주제인 “공익신고의 실행에 영향을 미치는 제도적 요인에 관한 연구”를 위해 설계되었습니다.

귀하의 응답은 부패 신고자나 공익침해행위 신고자에 대한 보호 및 금전적 보상에 관한 현행 여러 제도와 학계나 실무에서 제안되고 있는 여러 개선방안의 효과성과 중요도를 파악하여 신고자 보호를 위한 실질적인 개선방안을 마련하는 데에 귀중한 기초 자료가 될 것입니다.

아울러 이 설문조사는 무기명으로 실시되며 귀하의 응답 내용은 “통계법” 제33조에 따라 비밀이 보장되고 통계적인 목적 외에는 어떠한 목적으로도 사용되지 않으므로 안심하고 설문에 협조해 주시기를 부탁드립니다.

우리나라의 신고자 보호 및 보상 제도에 대한 귀하의 성실한 응답에 진심으로 감사드립니다.

2014년

아래 항목을 읽으신 후 귀하의 생각을 가장 잘 반영하고 있는 곳에
 ✓표 또는 O표를 해 주시기를 바랍니다.

1. 현행법상 적법한 신고의 대상인 “부패행위 또는 공익침해행위의 범
 위”에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 좁음 ② 좁음 ③ 보통 ④ 넓음 ⑤ 매우 넓음
 () () () () ()

*** 부패행위의 범위**

- 공직자가 직무와 관련하여 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
- 공공기관의 예산사용, 재산관리 또는 계약 체결·이행과 관련하여 공공기관에 재산상 손해를 가하는 행위
- 위의 2가지 부패행위의 실행 또는 은폐를 강요, 권고, 제의 또는 유인하는 행위

*** 공익침해행위의 범위**

- 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자 이익 또는 공정경쟁에 관한 법률(총 180개 법률)을 위반하는 행위 (* 우리나라 법률의 총 개수는 약 1,300개임)

2. 현행 “신고내용에 관한 증거제출 의무”의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 불필요 ② 불필요 ③ 보통 ④ 필요 ⑤ 매우 필요
 () () () () ()

*** 신고내용에 관한 증거제출 의무**

- 신고자는 신고내용에 관한 증거를 함께 제출해야 보호 및 보상의 대상이 됨

3. 현행 “신고 접수기관의 범위”에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 좁음 ② 좁음 ③ 보통 ④ 넓음 ⑤ 매우 넓음
 () () () () ()

*** 신고 접수기관의 범위**

- 국민권익위원회·소관 행정기관·수사기관·감사원에 신고한 경우에는 보호
- 언론기관·시민단체 등에 신고한 경우에는 보호대상에서 제외

4. 현행 ‘신고자의 인적사항 등 신분비밀의 보호제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 신고자의 인적사항 등 신분비밀 보호제도**

- 국민권익위원회·조사기관·수사기관 종사자는 신고자 동의 없이 신고자 신분을 공개해서는 안 되고,
 - 동 의무 위반시에는 최대 3년의 징역에 처해짐
-

5. 현행 ‘해고·징계 등 보복으로부터의 보호제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 해고·징계 등 보복으로부터의 보호**

- 신고 때문에 해고·징계를 받은 경우 국민권익위원회에 보호신청을 할 수 있고, 위원회는 해당 기관에 시정명령을 할 수 있음
 - 보복행위자 및 위원회의 시정명령 불이행자는 최대 2년의 징역에 처해짐
-

6. 현행 ‘생명·신체에 대한 위협으로부터의 보호제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 생명·신체에 대한 위협으로부터의 보호**

- 신고 때문에 자신 및 친족 또는 동거인의 신변에 위협이 있는 경우 신고자는 국민권익위원회에 보호신청을 할 수 있고,
- 위원회는 필요시 경찰관서를 통해 신변보호조치를 제공(예: 신고자 거주지에 대한 주기적 순찰, 특정시설에서의 보호조치, 증인으로 출석시 경찰관 동행 등)

7. 현행 ‘부패행위·공익침해행위에 가담한 신고자의 법적책임 감면제도’의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 부패·공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감면제도**

- 신고와 관련하여 자신의 범죄가 발견된 경우 그 신고자에 대한 형사처벌, 징계 시 신고자의 책임을 감경하거나 면제해 줌

8. ‘소속기관의 비밀사항을 신고할 경우 법적 책임을 면제’하는 현행제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 소속기관의 비밀사항을 신고한 경우 책임 면제제도**

- 다른 법령, 단체협약 또는 취업규칙 등의 관련 규정에도 불구하고 부패행위나 공익침해행위를 적법하게 신고한 경우에는 비밀유지의무를 위반하지 않은 것으로 간주
- 따라서 비밀유지의무 위반을 이유로 신고자에게 해고 등 보복할 경우 국민권익위원회에 의해 보호 가능

9. ‘신고로 인한 보복의 해결과정’에서 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
() () () () ()

*** 국민권익위원회에 의한 화해권고 제도**

- 신고자가 신고 때문에 받은 보복에 대해 국민권익위원회에 보호신청을 한 경우,
- 위원회는 그 신청을 수용하거나 기각하기 전에 신고자와 보복행위자에게 화해(안)을 제시할 수 있고 양 당사자가 이를 수락하면 재판상 화해의 효력이 생김

10. 신고가 법 위반행위 적발에 기여할 때 지급하는 ‘신고자에 대한 보상금 지급제도’의 신고 활성화 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
 () () () () ()

*** 보상금 지급제도**

- 신고 덕분에 부패수익을 환수하거나 벌금, 과징금 등을 부과하게 될 경우 그 환수금액이나 부과금액의 4~20%를 보상금으로 지급하되, 최대금액은 20억원임

11. ①신고 후 육체적·정신적 치료 비용, ②전직·파견근무에 따른 이사 비용, ③불이익 기간의 임금 손실액 등 피해에 대한 구조금 지급 제도의 신고자 보호 효과가 어느 정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 작음 ② 작음 ③ 보통 ④ 큼 ⑤ 매우 큼
 () () () () ()

*** 구조금 지급제도**

- 치료비용 : 진찰, 입원, 투약, 수술 등에 소요된 비용
- 이사비용 : 전직, 파견근무, 신변보호 등으로 인한 인사에 실제 소요된 비용
- 불이익 기간의 임금 손실액 : 불이익 발생일 이전 3개월 동안의 임금 또는 실수입의 월 평균금액을 최대 36개월까지 지급

12. 귀하께서는 다른 사람의 부패행위나 공익침해행위를 알게 될 경우 신고하실 의사가 있습니까?

- ① 없다 () (⇒ 질문 13번으로 가십시오)
 ② 있다 () (⇒ 질문 14번으로 가십시오)

13. 귀하께서 신고하실 의사가 없는 이유와 관련된 제도적 변수를 아래 표 1.~13.란 중에서 5개 이내로 선택하여 영향력이 큰 순서대로 번호를 적어주시기 바랍니다.

*** 답변 예시**

- 어느 것도 영향을 미치지 않은 경우 : 아래 표 13.란에 √표 또는 O표
- 1개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1 기입
- 2개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~2 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 3개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~3 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 4개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~4 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 5개가 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~5 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)

〈보호받는 신고의 요건 관련 규정〉

1. 신고내용이 부패행위에 해당하는지 여부 ()
2. 신고내용이 공익침해행위에 해당하는지 여부 ()
3. 신고내용에 관한 증거제출 의무 ()
4. 신고접수기관의 범위 ()

〈신고자에 대한 보호 관련 규정〉

5. 신고자의 인적사항 등 신분비밀의 보장제도 ()
6. 해고, 징계 등 보복으로부터의 보호제도 ()
7. 생명, 신체에 대한 위협으로부터의 보호제도 ()
8. 부패행위나 공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감경제도 ()
9. 소속기관의 비밀사항 신고에 대한 법적 책임 면제제도 ()
10. 신고로 인한 보복의 해결과정에서 국민권익위원회에 의한 화해권고제도()

〈신고자에 대한 금전적 지원 제도〉

11. 신고자에 대한 보상금 지급제도 ()
12. 신고자에 대한 구조금 지급제도 ()

〈기타〉

13. 위에서 언급된 어느 것도 영향을 미치지 않았다. ()

13-1. 위 질문에서 제시된 변수 외에 귀하께서 신고하실 의사가 없는 다른 이유가 있다면 그 이유를 적어주시기 바랍니다.

⇒ 15번 질문으로 가십시오.

14. 귀하께서 신고하실 의사가 있는 이유와 관련된 제도적 변수를 아래 표 1.~13.란 중에서 5개 이내로 선택하여 영향력이 큰 순서대로 번호를 적어주시기 바랍니다.

*** 답변 예시**

- 어느 것도 영향을 미치지 않은 경우 : 아래 표 13.란에 √표 또는 O표
- 1개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1 기입
- 2개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~2 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 3개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~3 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 4개만 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~4 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)
- 5개가 영향을 미친 경우 : 해당란에 1~5 기입(가장 영향을 미친 것에 1 기입)

<보호받는 신고의 요건 관련 규정>

1. 신고내용이 부패행위에 해당하는지 여부 ()
2. 신고내용이 공익침해행위에 해당하는지 여부 ()
3. 신고내용에 관한 증거제출 의무 ()
4. 신고접수기관의 범위 ()

<신고자에 대한 보호 관련 규정>

5. 신고자의 인적사항 등 신분비밀의 보장제도 ()
6. 해고, 징계 등 보복으로부터의 보호제도 ()
7. 생명, 신체에 대한 위협으로부터의 보호제도 ()
8. 부패행위나 공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감경제도 ()
9. 소속기관의 비밀사항 신고에 대한 법적 책임 면제제도 ()
10. 신고로 인한 보복의 해결과정에서 국민권익위원회에 의한 화해권고제도()

<신고자에 대한 금전적 지원 제도>

11. 신고자에 대한 보상금 지급제도 ()
12. 신고자에 대한 구조금 지급제도 ()

<기타>

13. 위에서 언급된 어느 것도 영향을 미치지 않았다. ()

14-1. 위 질문에서 제시된 변수 외에 귀하께서 신고하실 의사가 있는 다른 이유가 있다면 그 이유를 적어주시기 바랍니다.

15. 현행 신고자 보호 및 보상 제도에 관한 아래 표 1.~11.란의 개선방안 중 신고를 활성화하는 데에 가장 영향을 미칠 것 같은 사항 5개를 골라 영향력이 큰 순서대로 1~5번을 기입해 주시기 바랍니다.

(선택한 5개 중 영향력이 가장 클 경우 1번, 가장 낮을 경우 5번)

〈보호받는 신고의 요건 관련 규정〉

1. 신고대상인 '부패행위 또는 공익침해행위의 범위' 확대 ()
2. 신고 시점에서 보호대상인지 여부 명확화 ()
3. 익명 신고의 허용 ()
4. 언론기관이나 시민단체에 접수하는 신고 허용 ()
5. 신고내용에 대한 증거제출 의무의 폐지 또는 완화 ()

〈신고자에 대한 보호 관련 규정〉

6. 국민권익위원회나 법원에 의한 보호절차의 종결 전 임시구제수단 도입()
7. 부패행위나 공익침해행위에 가담한 신고자의 법적 책임 감경 확대 ()
8. 보복 행위자에 대한 처벌 강화 ()
9. 해고되거나 사직한 신고자에 대한 재취업 지원 ()

〈신고자에 대한 금전적 지원 제도〉

10. 보상금 지급비율(신고로 환수된 부패수익 등의 4~20%) 확대 ()
11. 보상금 지급한도(20억원) 확대 ()

15-1. 위 질문에서 제시된 사항 외에 현행 제도의 문제점이나 개선방안, 기타 개진하고 싶은 의견이 있으면 자유롭게 기재하시기 바랍니다.

7. 현재 직업을 기준으로 귀하의 재직기간은 어디에 해당되니까?

- ① 5년 미만 ()
- ② 5년 ~ 10년 미만 ()
- ③ 10년 ~ 15년 미만 ()
- ④ 15년 ~ 20년 미만 ()
- ⑤ 20년 이상 ()

※ 귀하의 성실한 답변에 매우 감사드립니다.

Abstract

Study on the Relation between Perception of Legal Protective Measures and Intent to Blow the Whistle

Kim, Kisun

Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study is to find out how intent to make a disclosure is related to perception of legal protective measures for whistleblowers who are subject to retaliation due to their disclosures and what we should do to improve whistleblower protection system,

The whistleblower law protecting corruption reporters from retaliations which entered into force in 2002 has been considered to contribute to protecting whistleblowers and raising public awareness of positive

functions of whistleblowing. It also became a great stepping stone, eventually leading to the enactment of the Public Interest Whistleblowers Protection Act (2011) which has covered disclosures on health and safety, the environment, consumer's interest, and fair trade. However, there are some criticisms that the laws still need improving. That is why I have been interested in the relation between perception of legal protective measures and intent to blow the whistle.

To carry out a study on this subject in an empirical way, a survey was conducted and 467 effective responses were collected from 225 public employees, 216 citizens and 26 whistleblowers. The questionnaires cover respondents' perception of 11 legal factors which can be categorized by three groups and a question on whether or not respondents have intent to make a disclosure when they witness corruption or public interest violations. The first group of questions is on qualifications of protected disclosures such as the covered subject matters of disclosures, obligation to submit evidence and the scope of organizations to which disclosures should be made. The second one covered protective measures for: 1) confidentiality of whistleblowers, 2) physical threat, 3) retaliations at workplace including dismissal, 4) mitigation of disciplinary action against whistleblowers participating in the wrongdoing, 5) invalidation of gag orders and 6) reconciliation recommendation. The last one was financial reward which consisted of reward money and relief money.

I conducted T-test based on the survey data to figure out whether or not there was any difference in responses between the group with

intent to blow the whistle and the other group without it. The result of T-test showed there was statistically meaningful difference regarding evaluation of the effectiveness of eleven factors between the two groups. Finally, I made several recommendations for the improvement of the existing legal protective measures. The major recommendations are: 1) to broaden the subject matters of protected disclosure and the scope of where to make a disclosure, 2) to make clear the meaning of 'evidence' to be submitted for the disclosure, 3) to strengthen punishment for disclosing identity of whistleblowers, 4) to help whistleblowers get another job including hiring them by the agency protecting whistleblowers, and 5) to raise existing ratio (4-20%) of reward money to the recovered money resulting from the disclosures.

Last but not least, improving legal protective measures itself does not solve all the obstacles to journey to protect whistleblowers. This means various effective activities should be more rigorously promoted to change the negative attitude toward whistleblowers still remaining in our society.

Keywords : whistleblowing, whistleblower, disclosure, corruption, wrongdoing, protection

Student Number : 99921-752